DOCUMENT RESUME

ED 386 534 CE 069 650

TITLE	Review of Evaluative Mechanisms in the Departments of Advanced Education and Labour and Human Resources Development--New Brunswick = Examen des mecanismes d'evaluation au ministere de l'Enseignement superieur et du Travail et au ministere du Developpement des Ressources humaines du Nouveau-Brunswick.
INSTITUTION	New Brunswick Labour Force Development Board, Fredericton.
PUB DATE	Jun 95
NOTE	111p.
PUB TYPE	Multilingual/Bilingual Materials (171) -- Reports - Evaluative/Feasibility (142)
LANGUAGE	English; French
EDRS PRICE	MF01/PC05 Plus Postage.
DESCRIPTORS	Accountability; Adult Education; *Continuing Education; *Employee Attitudes; *Evaluation Methods; Foreign Countries; *Labor Force Development; *Program Evaluation; Program Improvement; Public Agencies; Questionnaires; Statewide Planning
IDENTIFIERS	*New Brunswick

ABSTRACT

The evaluative mechanisms in the Department of Advanced Education and Labour and Department of Human Resources Development in the Canadian province of New Brunswick were reviewed. Data were gathered from the following: meetings with key staff in each department, briefing session for all key informants, 19 personal interviews, brief review of the literature on evaluation and evaluation elements, review/analysis of selected documentation (including evaluation frameworks and completed studies), and follow-up discussions with a representative sample of 10 key respondents. It was discovered that comprehensive evaluation of programs and services is not routine but is being planned/conducted in a limited number of labor force development programs/services. Departmental staff recognized the need for a built-in, comprehensive evaluation process and were open to development of an evaluation culture. Obstacles to widespread practice of evaluation were identified. Appended are the following: lists of programs, services, and agreements included in the review; interview schedule; list of interview dates; newsletter of the Canadian Evaluation Society; and 30 staff suggestions for building a culture of evaluation. The French version is included. (MN)

****
* Reproductions supplied by EDRS are the best that can be made *
* from the original document. *
****

New Brunswick Labour Force Development Board

Review of Evaluative Mechanisms in the Departments of Advanced Education and Labour and Human Resources Development - New Brunswick

ED 386 534

U.S. DEPARTMENT OF EDUCATION
Office of Educational Research and Improvement
EDUCATIONAL RESOURCES INFORMATION CENTER (ERIC)

☑ This document has been reproduced as received from the person or organization originating it.

☐ Minor changes have been made to improve reproduction quality.

• Points of view or opinions stated in this document do not necessarily represent official OERI position or policy.

"PERMISSION TO REPRODUCE THIS MATERIAL HAS BEEN GRANTED BY

P Flanagan

TO THE EDUCATIONAL RESOURCES INFORMATION CENTER (ERIC)."

BEST COPY AVAILABLE

191 Prospect Street , 2nd Floor
P.O.Box 216, Station A
Fredericton, NB E3B 4Y9
Telephone (506) 457-1277 Fax (506) 459-1544

Review of Evaluative Mechanisms In the Departments of Advanced Education and Labour and Human Resources Development - New Brunswick

June 1995

New Brunswick Labour Force Development Board

MISSION

The New Brunswick Labour Force Development Board will play a strong leadership role in the development of a skilled labour force in the province. In doing so it will: help young people and adults to realize their full labour force potential; increase the productivity of New Brunswick companies; and lead to a high standard of living for workers within an enhanced provincial economy.

MANDATE

The mandate of the New Brunswick Labour Force Development Board is to provide strategic direction in the development and implementation of a private sector labour force development strategy in New Brunswick.

BOARD COMPOSITION

There are seats designated for business, labour, educators, aboriginals, disabled, visible minorities, women and government (federal and provincial).

P.O. Box 216, Station A
Fredericton, NB E3B 4Y9
phone (506)457-1277
fax (506)459-1544
e-mail nblfdb@nbnet.nb.ca

BEST COPY AVAILABLE

TABLE OF CONTENTS

Acknowledgments i
Preface iii

1.0 Introduction - Evaluation In Today's Society 1

2.0 Scope And Methodology 4

2.1 Objective Of The Review 4
2.2 Scope Of The Review 4
2.3 Methodology 5

3.0 Evaluation Described 7

3.1 What Evaluation Is Not 7
3.2 What Evaluation Is 7
3.3 Working Definition 9
3.4 Evaluation Focus 9
3.5 Evaluation Elements 10

4.0 Findings 13

4.1 Findings Related To Both Departments 13
4.2 Findings Specific To The Department Of Advanced Education & Labour 16
4.2.1 Departmental Characteristics Related To Evaluation 16
4.2.2 The Evaluation Process 17
4.3 Findings Specific To Human Resources Development - New Brunswick (HRD-NB) 21
4.3.1 Departmental Characteristics Related To Evaluation 21
4.3.2 The Evaluation Process 22

5.0 Conclusions 24

6.0 Obstacles 27

7.0 Building An Evaluation Culture 28

References 31
Appendices

Acknowledgments

This report represents all that collaborative effort and goodwill can produce. The assistance of Norma Dubé and Debbie Burns in opening doors and guiding us through departments was invaluable. Suzanne Gallop of Gallop Associates conducted all the interviews and drafted the report's findings and conclusions. Her familiarity with both departments was very useful in helping us find our way. Sue Rickards of Selby Associates assisted in a major way with editorial skills. Sue Theriault laboured hard to develop our new report format, making for easier reading. Francine Julien assisted with a final proofread of the French version.

Key staff in each Department were really the folks who allowed this report to present what we hope is a picture which reflects not only the past and current realities of the two departments, but as well, which indicates direction for the future.

Any errors or omissions are the responsibility of the authors.

Patrick Flanagan
Executive Director

Preface

This review of evaluative mechanisms of necessity begins with *what is*. We have made every effort with limited resources to ensure that our assessment of the current state of evaluation in both the Department of Advanced Education and Labour, and Human Resources Development - New Brunswick reflects what we were told, and what we were given to read by way of sample evaluative work undertaken.

The New Brunswick Labour Force Development Board's interests, however, tend toward assisting both departments specifically — and providers of labour force development programs and services generally — in their efforts to become more effective through the use of evaluation.

Thus we encourage you, the reader, to examine the document in that light: What are the lessons to be gleaned from this work, despite whatever shortcomings might be found in its detail? Under what circumstances might administrators and deliverers look more to evaluation as a useful tool? What skills and resources related to effective evaluation might individuals bring to building a culture of evaluation? How might these be beneficially shared with others?

It is with these questions in mind that we ask you to consider our findings and conclusions.

Florence Robart

Suzanne LeBlanc

Florence Robart
Labour Co-chair

Suzanne LeBlanc
Business Co-chair

Review of Evaluative Mechanisms

"The best managers and leaders are forced to make educated guesses occasionally. But we shouldn't make a profession of it."
Gloria Regalbuto, Director, Professional Development, William M. Mercer Inc.

1.0 INTRODUCTION

Evaluation in Today's Society

Our society has become more complex, more fragmented, more vocal and demanding; public and private efforts to cope with educational and social problems have been recognized as reactive at best. Government and the public still expect coordinated programmatic attacks on educational and social problems launched at the federal and provincial levels. As public programs and services have become increasingly numerous and expensive, it is not surprising that taxpayers, as well as some of those who authorize expenditures of public funds, have begun to ask questions about how well those funds are invested and what they really are buying.

Feedback comes in many different forms and via many different routes. In today's frenetic world, information technology offers to product and service providers numerous opportunities to access and use feedback from suppliers and consumers to effect changes that keep products and services relevant to consumers' needs and demands. This can extend the product/service life cycle and increase profitability.

The automobile industry, for example, has evolved its products to the point that on-board computers monitor the performance of the vehicle system and warn the owner when service is required. Mechanics now deal with electronic data, allowing quick diagnosis and repair of the vehicle. Thus, the vehicle has a built-in monitoring and assessment tool that serves to increase product life and reduce maintenance costs.

Do we see the same momentum in government as in the private sector? Do we get a sense that consumers of government services have gained a voice? Are there attempts to maximize the effectiveness of government programs to ensure the "best use" of taxpayer dollars? The answer to these questions is probably a qualified "yes."

Recent trends point to an increasing awareness on the part of governments that the taxpayers expect programs that are cost-effective and that achieve their objectives. In this respect, significant cornerstones are being laid in New Brunswick, of which

the creation of the New Brunswick Labour Force Development Board as a consensus voice of labour market partners on matters of policy and resource allocation is but one example.

The "restructuring" and "reinvention" of public services is much talked about in government and in communities across the country. The Canadian Evaluation Society, active in promoting the appropriate practice and use of program evaluations throughout Canada, has questioned the role for evaluation in the reinvention and restructuring of public services. In Burt Perrin's opinion[1],

"Evaluation can serve as an essential tool in enabling organizational learning through experience and in improving the effectiveness of activities in both the public and private sectors, provided that it addresses the right questions in the right ways. There are now unprecedented opportunities to question traditional ways of operating and to identify new approaches to addressing needs. Organizations engaged in restructuring that neglect to use some form of evaluation to help them determine what is and is not working, and why, are almost certain to run into problems."

This document examines evaluation as an integral part of government program design and operation. Competent evaluations can serve to meet both organizational objectives and individual needs, and to improve the cost-effectiveness of programs or services. This is not to suggest that any single evaluation or evaluation process will provide answers to all the questions relevant to assessing the return on the dollar investment. However, carefully planned and controlled, evaluation will enable better monitoring, and more informed targeting of expenditures. Thus, it can be a powerful tool to generate practical and meaningful suggestions for the strategic planning process.

Evaluation should not be seen as a replacement for other mechanisms which ensure appropriateness, quality, or accountability in programs and services. Processes and mechanisms for accreditation of programs or standards setting, for industry input into curriculum design, for ensuring integrity and excellence in staff hiring processes, for "keeping the lines of communication open" between client and deliverer — all of these serve a purpose related to achieving effective outcomes from program and service efforts. One respondent referred to these as "preventative measures," taken to bolster our chances for success in our efforts. However, without a formalized process for evaluation, we are less able to determine with certainty an initiative's effectiveness or impact.

---

[1] Perrin, Burt. 1994 "Is There A Role For Evaluation In The Reinvention & Restructuring of Public Services?", *Canadian Evaluation Society Newsletter*, December 1994, pp. 1-3.

As governments attempt to respond to the increasing demands of the taxpaying public for effective programs to meet the needs of society, they are also faced with the public's rising intolerance for waste and inefficiency. Promoting a culture of evaluation within the public sector will demonstrate to the public that a resolve exists within government to act as responsible stewards of public money.

2.0 SCOPE AND METHODOLOGY

2.1 Objective of the Review

In times of scarcity, the allocation of public resources becomes a critical undertaking. The intent of this review is to contribute to the New Brunswick Labour Force Development Board's capacity to determine the most effective allocation of those resources. More specifically, the focus of this review is on the two departments of the New Brunswick provincial government which have labour force development as a significant part of their mandate, namely the *Department of Advanced Education and Labour (DAEL) and Human Resources Development - New Brunswick (HRD-NB).*

2.2 Scope of the Review

Work undertaken by the Canadian Labour Force Development Board on the *transition into employment* identified a number of elements which often play a major role in determining the success or failure of that transition process. Based on those findings, this review examined programs and services of the two provincial departments which are mandated to address one or more of the following relevant elements:

- education and/or training
- labour market information
- career and employment counselling
- prior learning and skills assessment

In consultation with the departments, the following labour force development programs and services were identified as falling within the purview of this survey.

1. *Departmental Programs and Services*
2. *Intergovernmental Agreements* - programs and services
3. *Other Arrangements* - including third-party contractual arrangements for related programs and services, e.g. out-of-province training, other training deliverers, etc.

Specific programs, services and agreements are outlined in Appendix 1.

The review process was designed to address these questions:

- What is our current capacity to know with some certainty the effectiveness, outcomes and impacts of existing labour force development programs and services, recognizing that there are formal, as well as less-formal, ways of knowing such things?

- What are the strengths of the current evaluation process, and how strong is the current commitment to evaluation?

- How can a culture of evaluation be promoted and supported?

2.3 Methodology

The methodology employed by this review consisted of personal interviews with key program, service or agreement staff identified through a consultation process. A schedule of questions was designed to guide the interviews (Appendix 2), which varied in length from approximately one to several hours. These were conducted by Suzanne Gallop of Gallop Associates.

The methodology consisted of the following components:

1. Meetings were held with *Deborah Burns*, Director, Labour Market Analysis Branch, Department of Advanced Education & Labour and *Norma Dubé*, Executive Director of Planning and Evaluation, Department of Human Resources Development New Brunswick. The purpose of each meeting was to discuss terms of reference and the scope of the review, to identify the programs and services to be considered by this review, and to designate the key respondents from departmental staff.

2. A briefing session was held for all of the key informants from DAEL, organized by Deborah Burns. This served to introduce staff to the objectives and methods of the review, and to address any questions of an overall nature. Follow-up discussions were done where required, prior to interviews being scheduled.

3. Nineteen personal interviews were conducted with the identified representatives of the Department of Advanced Education & Labour and the Department of Human Resources Development New Brunswick between December 16, 1994 and February 3, 1995 (Appendix 3).

4. A brief review of the literature on evaluation and evaluation elements was conducted.

5. A review and analysis of documentation provided to the researcher by respondents, including evaluation frameworks and completed studies, was undertaken.

6. During the week of April 24, follow-up discussions were held with a representative sample of the key respondents[2], exploring our findings and conclusions, and seeking further input on the question of recommended steps to building a culture of evaluation.

This review was not meant to be an in-depth study of evaluative activities in each department. Certainly a more comprehensive understanding of the extent and nature of evaluative activities and the obstacles that impede evaluation would emerge through interviews with more staff, and through discussions with participants/clients and other stakeholders. However, this review simply offers an overview of the evaluation activities in each department, based largely on the views of the respondents, and on an assessment of the materials made available to the review. It should provide the basis for further discussions on evaluation.

[2] See asterisk by names of these individuals in Appendix 3.

3.0 EVALUATION DESCRIBED

In this report, our focus is on labour force development program and service evaluation, recognizing that there are many other things that one might evaluate.

The term "evaluation" has a multitude of meanings, most often associated with assessing the worth or functioning of something or someone. It is probably fair to say that high on the list of words which society would associate with evaluation, we would find *results, testing, external (evaluators), good/bad, keep/get rid of*, and so on. These bear further consideration, as they form just part of the story.

3.1 What Evaluation Is Not

Perhaps the place to start to define evaluation is by stating some things that properly-conceived program evaluation is not!

- Laid-on from the outside
- Designed and implemented after a program is completed
- Unidimensional - relying on solely quantitative *or* qualitative measures
- Working without clear program or service objectives

Furthermore, a useful distinction could be made between *evaluation* and *research*. While evaluation might be considered a form of research due to the fact that it uses research methods to gather information, research in and of itself is not evaluation. Nor should data collection alone be considered evaluation, possibly one of the most common misconceptions in the field of program and service delivery.

Evaluation differs fundamentally from research in the purpose of data collection. "Research is undertaken to discover new knowledge, test theories, establish truth and generalize across time and space. Evaluation is undertaken to inform decisions, clarify options, reduce uncertainties, and provide information about program and policies within contextual boundaries of time, place, values, and politics."[3]

3.2 What Evaluation Is

Good evaluation has the following characteristics:

[3] Patton, Michael Quinn, 1986

- Designed and integrated into program and service development from the beginning;
- Designed and implemented in collaboration with program management, staff, and other key stakeholders, utilizing a "no surprises" approach[4];
- Begins with a set of objectives against which to measure performance;
- Is future, rather than past, oriented. "[Evaluation] needs to place a greater priority on documenting what does work and why, and on finding workable solutions to problems which are identified"[5];
- Examines a range of possible indicators of performance, ones that preferably go beyond simple head counts or fiscal targets;
- Is focused on appropriate questions or issues;
- Is timely; and
- Is used.

There are two general *types of program evaluation*[6]*:*

formative evaluation which, as the name implies, helps to *inform* or guide the program over the course of its implementation. Formative evaluations focus on ways of improving and enhancing programs, not only in their initial development, but at any point in the life of the program. Formative evaluation is particularly useful to program administrators and staff, and is one of a number of tools which a program manager might use to ensure that the organization's efforts are on-track. This is also known as *process* evaluation.

Formative evaluations ask questions such as: What are the strengths and weaknesses of a program? How can the program be improved? What's working well and what isn't working well? What are the reactions of clients, staff, and others to the program? What are their perceptions about what should be changed?

---

4 Perrin, Burt. 1994 See Appendix 4.

5 Ibid.

6 The labels for this distinction between "summative" and "formative" evaluation were introduced by Michael Scriven (1967:40-43). The distinction has since become a fundamental evaluation typology and the terms are now applied more broadly than they were by Scriven.

summative evaluation, also self-explanatory in that it is meant to serve as a *summation* or conclusion to a program, with a focus on results. Summative evaluations are aimed at determining the essential effectiveness of programs and are particularly important in making decisions about continuing or terminating an experimental program or demonstration project. This type of evaluation is most familiar, quite possibly due to the fact that many administrators pay scant regard to evaluation in time for its formative role to be considered.

Summative evaluations ask questions such as: Has the program been effective? Should it be continued? Is it worthwhile? Did the program bring about (cause) the desired outcomes?

Both types of evaluation can be extremely useful if done properly, and for the right reasons.

3.3 Working Definition

In this document, we will adopt the following working definition of evaluation from Craig [7] which states:

Evaluation is a way of staying on course and providing feedback to ourselves to ensure that time is spent on the most important tasks [a "formative" role]. Evaluation permits us to determine what has occurred, and to determine its effect [a "summative" role].

3.4 Evaluation Focus

In addition to these two types of evaluations, several other terms are generally used to describe the focus of the evaluation:

effectiveness usually describes an evaluation focus which seeks to determine whether one did what one set out to do with a program or service, within some set of pre-established time/resource parameters;

outcomes describes an evaluation focus which answers the question about the results of the program or service, most easily and often producing some quantifiable measures;

impacts suggests an evaluation focus which answers the question "So what?" What difference has any of this made to clients, to program/service providers, to society?; and

[7] As quoted in Richardson (1989), from Craig, Dorothy P. A Hip Pocket Guide to Planning and Evaluation, 1978.

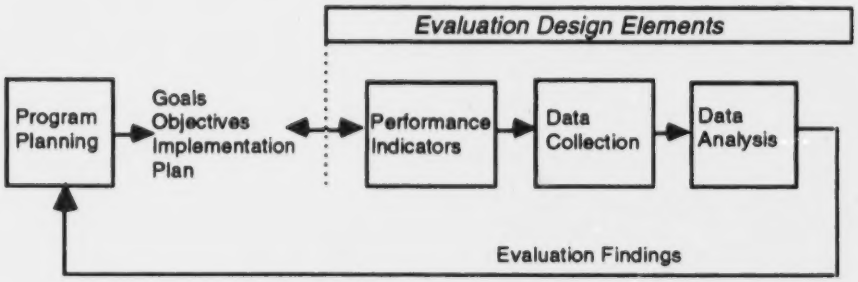
cost-benefit or cost-effectiveness focuses on the efficiency with which resources available for the program are used.

As the term is commonly used, a *comprehensive evaluation* of a program or service would include all four foci. As indicated in the findings and conclusions which follow, notwithstanding recent evaluation plans attached to large federal/provincial programs, such comprehensive program evaluations reportedly have seldom been conducted in the two departments in the past.

3.5 Evaluation Elements

Diagram 1 shows the basic elements of program evaluation which are addressed in this report, including a "program planning" element which figures into the question of the use that is made of evaluation results.

Diagram 1



The elements of evaluation are as follows:

Evaluation Design - is the identification of the questions that need to be answered by the evaluation along with the overall plan for collecting and analyzing the data. Very specific methodological skills are extremely useful in designing an appropriate and pragmatic approach, which would differ significantly from case to case. One size does not fit all.

Performance Measures - are specific to program objectives, measurable, and in the best instances accompanied by sources for such measures to be taken (such as "interviews with program participants," "data collected on this measure at three month intervals over the course of the program," etc.)

The ease and utility of identifying such measures depends in large part on:

- the existence of clear objectives from the program planning phase;
- having knowledge and skills related to evaluation methods; and on
- accessibility to knowledge about the program, the clients, the context and the resources available to undertake the other elements of the evaluation.

If, for example, one were to design a "Cadillac" set of performance indicators, without attention to the "Volkswagen" data collection system, or to an analytical resource reduced to "pedestrian" status through budget cuts, then the best of efforts would be largely wasted. In this instance, one needs to be clear about what information is needed, and why. Evaluation efforts then follow from that.

Data Collection - activities flow from the performance measures. Data collection tools range from interviews with clients, staff and key stakeholders, to program records and administrative data, progress reports, surveys, committee reports, exam results, participant observation, etc. This element is the one which most often sees activity, but is unfortunately too often undertaken without a framework which:

- makes certain that the data being collected is useful; or
- makes certain that it ever gets looked at.

Such wasted or disconnected efforts are undoubtedly a primary cause of evaluation's "black eye" in the view of many program and service providers in any bureaucracy.

Analysis of the data - This element of evaluation requires perhaps the greatest depth and breadth of knowledge and skill, demanding as it does consideration of elements beyond simply the data, but extending to the context, politics and the field of program activity itself. Again, unfortunately, the analysis can only be as illuminating as the data allow. If there was no particular linkage, for example, between the kind of data collected, and the important questions to be answered — be they related to the continuation of a program, to the allocation of scarce resources, to specific delivery issues, or whatever — then even the best of analytical skills will serve little purpose.

Evaluation Findings and Program Planning - The program planning process ideally begins with some effort to assess needs.[8]

[8] Obviously, in New Brunswick, as elsewhere, this is not always the case. Programs might well be based on a notion or on tradition, rather than on a true needs assessment.

It would conclude with program goals and objectives having been identified. Goals might be characterized as reflecting the program's "aspirations"; objectives are meant to state only one purpose or aim, a single end-product or result along with a timeframe.

Evaluation conclusions might be expected to be most beneficial in determining a program's appropriateness/effectiveness, and to be a useful tool in subsequent program planning. If the feedback loop between evaluation results and program planning is missing, vital information is excluded from the planning process, and accountability in programs and service delivery is diffused.

Evaluation must address first and foremost the needs of the stakeholders. In the presentation of the findings, and in subsequent conclusions and suggestions, we have not taken the position that there is one best evaluation model. On the other hand, there are elements which must be considered in ensuring that evaluative activity, of whatever nature, is linked to a framework which has identified the critical questions which need to be answered, and that it uses methods which allow valid and credible responses to be formulated.

4.0 FINDINGS

This section will present the findings of the review of evaluative efforts within the Department of Advanced Education and Labour and the Department of Human Resources Development New Brunswick.

4.1 Findings related to both departments

Evaluative activity which came to light through this review can be usefully sorted into three categories:

- Formal, comprehensive evaluations in progress;
- Formal, comprehensive evaluation designs, with little related activity having been undertaken to date; and
- Less-formal evaluation activities.

1. Formal, comprehensive evaluations in progress - These are normally:

- big (in one instance, just the description of the evaluation methodology and workplan was 50-plus pages);
- expensive (another was estimated to cost anywhere from one half to nearly one million dollars, depending on the options selected);
- undertaken by private sector consultants contracted through a public tender process;
- externally-driven (usually as part of a federal-provincial funding agreement);
- comprehensive (responding to a multitude of questions and possible issues);
- of tremendous potential use in determining how a program or service unfolded, with what kinds of outcomes and impacts, and how cost-effectively; and
- in some early stage of implementation.

Indeed, of the five instances brought to our attention in which such an approach has been taken[9], only two have been completely concluded. A third one has a yet-to-be-released process evaluation completed, and a fourth has a report of findings from their first year of operations.

There was some discussion with individuals who are involved with training programs in the Community College system as to the possible inclusion of their externally-accredited programs in this category, given the extensive nature of the accreditation process. Notwithstanding the thoroughness of the process itself — which we did not assess as part of this review but only were given a photocopy of some standard "General Accreditation Requirements" — we concluded that this process is reasonably viewed as something separate from evaluation *per se*. In fact, the description of the accreditation process which we reviewed includes a discussion about the need for program evaluation.

"An educational process, regardless of setting, shall conduct a formal, i.e. documented, process of evaluation on an ongoing basis. The process shall assess total program effectiveness...[and] shall include a critical review of the goals and objectives of the program, the educational processes used to achieve them, ...educational outcomes,...[and] mechanisms for obtaining regular feedback from all program participants, including...staff, students, graduates, and employers of graduates.

Having said this, it is important to add that the accreditation process does force such programs to meet certain standards of rigour which might not otherwise be sought or attained, and requires revisiting these questions on a regular basis every three to five years. While not assuring outcomes, it does the "preventive" kind of work which contributes to the probability of achieving effective outcomes, and ought to be more widely encouraged.

2. Formal, comprehensive evaluation designs, with little related activity having been undertaken to date - In such instances, the up-front work on evaluation — design, identification of performance indicators and data sources, etc. — has been done, in some cases very thoroughly. Despite this investment, the formative evaluation work has not yet been undertaken, and data collection activities are reportedly limited to program/service administrative data.

   Explanations for the lack of progress on the formal evaluation include the recent start-up of the program, new-found interest

[9] The five instances are: NB Works demonstration project, Self-Sufficiency Project, Entrepreneurship and Human Resource Development Agreement, the Entrepreneur Program, and the Youth Strategy Agreement (the latter two have been concluded).

in program evaluation, negative impressions about the value of the evaluation enterprise in general, and the complexity, cost, and length of time required to carry out a comprehensive evaluation. These comprehensive evaluations are quite legitimately viewed as a massive undertaking, requiring a substantial start-up effort, and considerable resources and attention to maintain. Faced with these obstacles, getting evaluation underway is a significant challenge.

3. Less-formal evaluation activities - This represents the bulk of evaluative activities underway. Such activity is normally characterized by a *focus on one or two elements of evaluation* as shown in *Diagram 1*, and by exaggerated claims to validity. In some cases, despite the work which has been put into the design of an evaluation, critical pieces are ignored, turning the evaluation potential into a data collection exercise.

   In fact, *data collection* is undoubtedly the most common evaluative activity undertaken by program staff. This sometimes results in more- or less-interesting sets of data being compiled (things which have been counted and added, to compare with other things which are also counted and added). In many situations [referred to by staff as "evaluation" almost for lack of a better description] these data are simply presented in table form, with a written description of the table. And these numbers are quite often fine as far as they go.

   The real difficulty arises when people try to make the leap from the numbers which they have collected — sometimes through a survey, usually through administrative data — directly to the conclusions, without consideration of the other elements of evaluation design. Indeed, sometimes the conclusions have reportedly been drawn first, and numbers sought to support them. DAEL's Curriculum and Evaluation Branch recognized this possibility in a 1989 Guide, and cautions against it:

"It is not uncommon to use an evaluation to answer questions which we already know (sic), or to provide the rationale for a decision which has already been made. Evaluation has been used as a method of getting rid of a program, or worse yet, getting rid of personnel." (1989)

   There are two other common circumstances in which data-collection activities are often inappropriately dubbed "evaluation":

   client satisfaction surveys - generally-speaking, the most common flaws associated with the use of these data collection tools are poor question design and the lack of a research framework within which to consider the responses.

"informal discussions," "feedback," "activity updates," "checking-in" - These activities are valuable for the reasons implied in the terms themselves. However, to suggest that they constitute evaluation renders the term of little use to those who wish to promote a coherent approach to allocating resources based on facts, and on our ability to predict results. Having said that, such activities as these should not be undervalued either. In fact, in some instances — such as with Program Advisory Committees — there was sentiment expressed that they need to be enhanced.

4. *No evaluation reported* In cases found within this fourth category, while administrative data is collected, there is no claim that it is being used for anything related to evaluation. This would be the case for most of the "services" of both departments — counselling, labour market information, student aid, employment adjustment; for a significant number of other programs included under certain of the Branches contacted; for "third-party" contracts related to delivery of training using federal funds; and for some agreements including the Social Assistance Recipient Agreement and the Labour Force Development Agreement itself.

In summary, there is no evident, coherent approach to evaluation across programs, services, and agreements in either of the two departments. While there are some examples of excellent work, and promises of more to follow, there was a rather consistent message throughout these discussions: evaluation is not likely to evolve without some concerted attention from senior levels of the departments, and possibly from central agencies and politicians. We will explore this further in the conclusions and in the sections to follow.

4.2 Findings specific to the Department of Advanced Education & Labour

4.2.1 Departmental characteristics related to evaluation

The 1991 amalgamation of the Department of Advanced Education and Training and the Department of Labour resulted in the creation of a massive department. Apparently, a significant gulf has yet to be addressed in integrating the two entities. This point is raised only because it is perceived by staff to inhibit communications and the sharing of information, which in turn undermines efforts to evaluate and to utilize the results in planning.

The departmental mission focuses on the provision of learning and working opportunities that permit individuals to move through learning and working cycles. Advanced Education and Labour is

primarily an education-oriented department, while the labour component of this department focuses on labour market information and labour relations activity. Employment programs are an additional departmental responsibility. Business, labour, and DAEL's other customers undoubtedly encourage the department to keep its activities relevant. Consequently, Advanced Education and Labour's mission might naturally be expected to stay fresh, current and responsive.

Being dominated by academic or education activities, DAEL leans towards an evaluative mindset. As some programs are responsive to national standards (Apprenticeship), or have strong linkages to the federal government (as is the case in federal/provincial agreements), the federal government's requirement for evaluation is reflected in the activities undertaken. This is not to imply, however, that evaluation is a "fait accompli" either in program planning or in practice.

The employment programs branch operates under a different set of objectives, utilizing wage subsidies as incentives. Historically, evaluative emphasis has been placed on the collection of statistical data such as numbers of jobs filled, lay-offs averted, and new employment opportunities created.

4.2.2 The evaluation process

The following observations are based on comments by respondents about the evaluation process in DAEL.

1. *Other than comprehensive evaluations, there is limited work being done which could be termed "evaluation" without some qualification.* Having said that, respondents discussed future plans to incorporate evaluation into their work, but the commitment represented by a timeframe was not evident. There is also some evidence of attempts to develop evaluation policies, procedures, and guidelines, and the work being undertaken on strategic planning appears to be well received by staff.

2. *Evaluation is not perceived to be a departmental priority.* Comments from staff included:

- program evaluation does not have priority
- budgets are not used for evaluation
- Advanced Education and Labour has other priorities

- evaluation must be made a priority and money should not be an issue

- evaluations require the will from above; no will - no money

- evaluations are not a priority because of the speed at which we are changing

3. *Evaluation is not well connected to the departmental planning process.*
   As one respondent put it,

"We often don't have the luxury of planning anymore! This isn't all negative, though, having a very short planning horizon. There can be a certain arrogance to long planning frames, which in the past were quite separated from implementation, causing lots of problems. Now there is a more plan-as-you-implement approach, from which we get very valuable information."

Beyond the allocation of staff time to program implementation and delivery, there are resources committed to performing *program needs analysis*, through which program goals and objectives are defined. This is reportedly more likely to happen in the college system. Unfortunately, the review has found much less effort focused on the development of a framework for evaluation or an evaluation plan.

Ideally, evaluation is linked to the planning process in two places:

- at the objectives/performance indicators step; and

- at the evaluation outcomes/planning input step (see Diagram 1).

Performance indicators are seldom identified. Thus, the linkage between objectives and data collection is particularly problematic. This linkage generally was assessed as ranging from weak to non-existent.

The feedback mechanism that would allow for evaluation findings, analysis, and conclusions to be considered in a systematic, documented fashion in the planning process is also inconsistent. When reliable information is available, respondents report that it is often times disregarded. In other words, at times, currently-available information is not being

used to the greatest advantage in setting priorities and planning.[10]

4. *Lack of skills in evaluative techniques is a concern.* Respondents realize the importance of evaluation but feel they do not necessarily have the skills required to undertake it. In a number of instances encountered over the course of this review, this lack of skills reportedly contributed to the setting of unclear objectives, which in turn created a myriad of difficulties in developing appropriate performance indicators around which to focus the evaluation effort.

   Comments included:

   - I have developed my strategic plan but I am not comfortable in developing the measurements and I don't know what tools to use;
   - most staff were not hired as evaluators;
   - until three years ago, we had an evaluator identified as such by the department (DAEL). The position was never refilled.

5. *The organizational structure has created a department that is lacking clear definition of roles and responsibilities as they relate to other parts of the organization.*
   Although departments have combined, the organizational chart indicates a division between labour and education activities, and the linkages between branches are unclear. Respondents referred to this organizational chart when expressing concerns over the lack of a clear understanding of roles and responsibilities in the department. They cite this lack of definitive understanding as a communications obstacle which hinders evaluation activity and the sharing of information. This creates and reinforces a feeling of working in isolation.

   Comments made by respondents reflect these observations:

   - we must work closer together; we are not sure what each branch does
   - I cannot comment on what happens before or after our branch performs its responsibility in program operation because I am not sure
   - information is not usually shared

[10] Respondents in both departments spoke hopefully of changes that were coming, DAEL with regard to the Strategic Planning process, HRD-NB with regard to the information systems initiative (PIC).

- we don't involve other sections of the department - what relationship do they have with us?

- much needs to be done to improve communication, we often work in isolation

- information is obtained from industry, ad hoc advisory committees; we're not always able to quantify this information

- a lot of accountability is done through verbal communications

6. *Information systems are not set up to facilitate evaluation.*
The Apprenticeship people very candidly spoke of their "Cadillac" system which is not programmed for evaluation use, but is focused, rather, on tracking individuals. Others spoke of information system challenges which are at an even earlier stage of development.

7. *Key respondents indicated apprehension amongst some staff about evaluation*, commenting:

- evaluations ask questions [to which] we sometimes don't want to hear the answer; it is difficult to accept the negative

- everyone fears negative results. It may reflect on them

- given the fact that many evaluations are undertaken as a result of a problem or crisis, "negativity" might be associated with evaluation

- it doesn't help matters when evaluations are designed or driven by federal guidelines, rather than by our needs and realities

Nonetheless, such apprehension was reported not to be as pervasive as feelings of support for enhancing current efforts at evaluation.

8. *Effective evaluation can be challenged by both political and operational realities.*
Respondents were quick to underline the "small p" nature of the political reference. Examples ranged from:

- requests for "outcomes" data which fall outside existing data collection or analytical frameworks, pushed by some immediate need-to-know

- extending program guidelines to meet political or community exigencies. An example of this would be having one official set of objectives for a training program, competing with a second set of objectives (unspoken, though possibly widely-supported) related to (for example) UI eligibility. Against which objectives does one measure for success?

- decisions over course offerings based on local-level political needs, rather than on evaluative activity undertaken by staff.

9. *There is (nonetheless) support for evaluation at the staff level.* The fact that evaluation activity is limited at Advanced Education and Labour has not diminished recognition of the need for, and importance of, evaluation. Respondents' comments speak for themselves.

- more emphasis must be placed on evaluation
- there needs to be standardization of evaluation or at least some agreement on evaluation
- NBCC campuses have a fair bit of autonomy and there needs to be some uniformity to evaluation at the college level
- evaluation should be a normal part of a program — a built-in component; if made part of a program, it would be perceived as a normal process and not negative
- we need to start doing evaluation for the right reason, build it into the program

4.3 Findings specific to Human Resources Development - New Brunswick (HRD-NB)

4.3.1 Departmental characteristics related to evaluation

HRD-NB (and its predecessor departments) has historically been a cheque-issuance or income-maintenance-oriented department, thereby functioning in a production environment. The mission of HRD-NB is to provide quality services leading to self-sufficiency for clients. The customers or clients of this department have limited input into the service provided, and generally may be viewed as having few alternatives. The department's client load places severe limitations on its ability to deliver services and programs, and to set aside time to evaluate those activities. In addition, there is minimal interest from external parties, other than concerns about the value and number of cheques being issued.

"Employment programming" is relatively new to this department, introducing an opportunity to be proactive rather than reactive. Since this shift in focus towards human resource development, the need for evaluation resources has been competing with the need for resources to feed clients (to issue cheques.) Even as employment programming gained more prominence within the Department, evaluation did not except in the case of federal/provincial

agreement programs which contractually required comprehensive evaluation to be undertaken. The mechanisms to "track" individual progress/activity were not there[11].

HRD-NB does not have an evaluation culture to the extent of DAEL. Responsibility for the evaluation component rests with the Planning and Evaluation Branch. Although a small department compared in size and number of staff to DAEL, HRD-NB is preoccupied with its tremendous client-driven workload. Staffing is basically clerical-oriented. Evaluations have for the most part consisted of client satisfaction surveys.

4.3.2 The evaluation process

In the Department of Human Resources Development - New Brunswick, several comprehensive evaluations are underway, both by staff as well as by private consultants contracted through a public tender process.

Perhaps the fact that only one respondent from Human Resources Development New Brunswick was designated to our review is indicative of a much less complex structure than Advanced Education and Labour.

1. *Evaluation activity has commenced only in the last few years and is still limited.* These limited evaluation activities largely result from:

- departmental restructuring, moving from an income maintenance mission to a mission embracing employment- and training-related initiatives; and
- the contractual requirement for evaluations to be conducted.

   In the past year some limited evaluation activity is attributable to the re-engineering of the workplace and to the development of new policy and legislation.

2. *In relation to their programs, this department focuses most of its attention on program implementation.* More specifically the greatest emphasis is placed on program participant recruitment and on the development of program guidelines.

3. *Performance indicators have been developed only for comprehensive evaluations.*

---

[11] We are told that a new information system will be introduced in October, 1995 under the Partners in Change (PIC) initiative. While its full potential is not yet clear, staff expressed belief that it will be much more "evaluation-friendly" than the current system.

4. As evaluations have not been undertaken in the past, *there is no formal process of feedback into the planning process.* Feedback from the comprehensive evaluations currently underway will be made directly to the Partner's Project Management Committee.

5. The department is involved in some *data collection activities —specifically third-party contracts — that they clearly indicate are by no means evaluations.* The data collection activity that exists here is statistical and process-oriented and includes information concerning client program reactions and satisfaction levels. Comments in this department reflected a need to have appropriate data systems to house information for evaluation.

6. The findings in Human Resources Development New Brunswick also recognized *the role which fiscal and political realities can play on programs and evaluation,* as in the department of Advanced Education & Labour.

7. *A strong belief in evaluation was expressed,* as well as assurances of the emphasis which will be placed on evaluation in the future.

   The respondent also emphasized that once results from comprehensive evaluations in progress and those planned are communicated, people will realize the usefulness of this activity. Having said that, it is important to note that the results from the comprehensive evaluations planned will not be forthcoming immediately[12].

   The reporting timeframes are as follows:

NB Works

- Process: completed with final results in 1996
- Impact: commence in 1995, completed in 2000
- Cost-Benefit: commence in 1995, completed in 2000

NB Job Corps

- Process and Impact evaluation - planned completion 1996-97

[12] These programs are joint initiatives of several provincial and federal departments.

5.0 CONCLUSIONS

5.1 Comprehensive evaluation of programs and services is not routine.

There is no framework in place which provides for regular, consistent evaluation of all programs and services. There are several factors which contribute to this lack of comprehensive evaluation:

A. Staff has not perceived evaluation as a high level priority for either management or for government. On the other hand, they would not say that evaluation is unimportant. The emphasis is on planning (in the College system) and implementation activities; the prevailing attitude is to get something up and running to satisfy public/political demand. An evaluation strategy, which should be outlined at the point where objectives are set, is often an afterthought.

B. Evaluation seems to have been widely misunderstood, characterized as being of necessity complex and costly. Having said that, evaluation does have costs attached. Since it tends to be an add-on activity, insufficient resources have reportedly been allocated to evaluation in order for it to be carried out effectively.

C. Because of the perceived motivation behind evaluation in a climate of fiscal constraint, staff members reportedly have viewed it with apprehension, apparently concerned that it might reflect in a negative way upon their performance as individuals. Thus, they are not eager to become involved in it without safeguards in place which ensure objectivity.

D. Within the Department of Advanced Education and Labour there is no designated locus of responsibility for the evaluation process overall. As one person put it, "Where there is evaluation, you'll find there is the personal support from an individual to make it happen."

   Staff members who might be in a position to assume responsibility for evaluation often lack an evaluation background, and thus the skills to do evaluation systematically. And those who may have the skills are not identified.

   The organizational structure of the department, with each unit operating in isolation from the other, impedes internal communication and allows the evaluation process to fall through the cracks.

5.2 Comprehensive evaluation is planned or underway in a limited number of labour force development programs and services considered in this review.

Almost exclusively, these are attached to programs for which there is an external requirement for evaluation, and for which the funding is provided externally as part of the agreement.[13]

5.3 In the remaining labour force development programs and services, the extent and nature of evaluation vary considerably.

In the College system, much attention and effort is focused on the program planning stage, where significant research and assessment are reportedly undertaken. Implementation, too, receives substantial resources.

In other program and service situations, time constraints permit little (and, apparently, diminishing) attention to be paid to planning. Rather, significantly greater emphasis is placed on implementation.

Where the program planning function does not serve the needs of evaluation, it is normally due to the fact that even while *goals and objectives* may have been formulated, they are problematic. When an attempt is made to measure an outcome against an objective, it is often found that the objective is lacking in clarity, validity or focus, which makes evaluation understandably more difficult.

Performance indicators, which can help to provide a framework for evaluation, are frequently incomplete, inappropriate, or missing altogether. Where they do exist, they are sometimes not utilized.

Data collection, while at times extensive, is often undertaken in a manner unrelated to an evaluation framework, with little linkage to a discussion of objectives or performance indicators. The integrity of commonly-used methods of data collection, and the lack of access to data, are also issues which need to be considered.

There is an apparent tendency to consider data collection as evaluation, and to draw conclusions from the data which are not based on a substantive analysis. Indeed, minimal evidence of systematic, program-data analysis exists. Moreover, the data collection activity from which conclusions are drawn, often does not include input from all stakeholders.

---

[13] As noted earlier, the external accreditation process for a small number of DAEL's training programs do have the benefit of a systematic external review on a regular basis.

5.4 Departmental staff recognize the need for a built-in, comprehensive evaluation process and are open to the development of an evaluation culture.

Some frustration was expressed with a planning and operational process which does not include systematic evaluation as a source of information for the improvement and refinement of programs and services. This significant piece of the planning process is largely missing. Many staff members expressed an interest in developing a more serious evaluation process, if:

- adequate training and resources were provided;
- there was a clear understanding of the purpose of evaluation as improvement in programs and services, rather than cost-cutting;
- evaluation was recognized as an ongoing process; and
- the integrity of the evaluation process was respected.

The current effort to restructure and reorganize government departments, coupled with the apparent willingness of staff to integrate systematic evaluation into program planning and operations, offer excellent opportunities to create an evaluation culture which will enhance the effectiveness of the departments' programs and services.

6.0 OBSTACLES

A recognition of the need for evaluation is evident in this review. Although such recognition extends to the value of incorporating evaluation into the program design stage within the departments, its usefulness has by no means gained universal acceptance according to the respondents.

The respondents cited many obstacles to the widespread practice of evaluation, the most common of which are listed below.

1) Evaluations can be expensive and time consuming. Long term comprehensive evaluations are costly and create extra requirements on staff for data collection and possible changes in record keeping.

2) Priority is not placed on evaluations being performed. Management has placed priorities on other activities or has preferred to place funds directly into the program.

3) The evaluation process has an image problem. The perceived track record is one of untimeliness and of questionable quality.

4) Evaluation results have reportedly been misused in the past, causing apprehension.

5) Personnel lack skills in evaluation methods. Program personnel were hired as program or curriculum developers and not as evaluators.

6) Program managers are concerned with the futility of doing evaluation. Management has not always been responsive to evaluation results.

7) Departments lack appropriate data systems to store data. Most data systems presently meet only administrative needs.

8) Programs and services sometimes lack clear objectives.

9) Program evaluations, especially when driven by forces external to the departments, are sometimes viewed as inappropriate or of less use than they might be, and are often delivered at great cost. They have not always served the stakeholders. Collected data has not always been pertinent.

Notwithstanding the obstacles listed here, respondents proposed a myriad of ideas and suggestions for proceeding with the furtherance of efforts made to date to create a climate more conducive to program and service evaluation. These follow in the final section.

7.0 BUILDING AN EVALUATION CULTURE

There are many signs that evaluation is a fast-growing activity in applied social research. One reason for this might be the growing skepticism amongst decision makers, planners, program providers and target participants that common sense and conventional wisdom are sufficient bases upon which to design development programs so that they achieve their intended goals.

Another reason is the challenge of allocating increasingly scarce program monies to meet the same or growing demand for services. There is recognition that we need a better basis upon which to determine such allocations.

And a third might be, as stated by one respondent, the increasing orientation of the provincial bureaucracy towards a modern and efficient operation, which requires some method of feedback on how well it's doing.

Suggested Steps In Building an Evaluation Culture[14]

The value of evaluation needs to be recognized and given priority.

This might be considered the assumption which underlies the following proposed steps for supporting the growth of a culture of evaluation within these departments. Indeed, if this is not adopted as a given, then the chances of these steps being taken are minimal.

1. *Get support "from the top" as a priority.*

   This view was expressed in reference to senior management within departments, as well as to government (central agencies and the Premier himself). There is an apparent unspoken message being received that evaluation is currently not a priority, given other demands being made.

2. *Change evaluation's image.*

   In order for the above to happen, there was widespread sentiment expressed that the commonly-held notions about evaluation would need to change from *complex, ponderous, judgmental, negative, external, costly, of little use,* and *lacking*

[14] For specific comments from staff, see Appendix 5.

credibility, to descriptions such as *quick, positive, timely, useful, affordable, productive*, and so on.

One often-suggested first step in such a process was education and training related to evaluation. This ranged from an "executive development" session for senior management on evaluation, to applied evaluation skills for staff. People need a positive introduction to the question "Why do evaluation?" Without it, there is small chance of long-term support for it.

3. *Go to staff for some direction.*

   It is critical that evaluation be seen as fair and timely, and its findings as credible and useful. Discussions with staff leading to input around themes like "Evaluation that Works for YOU!" and "Evaluation that you can afford!" would be invaluable in finding a starting point for evaluation which is widely-supported. The involvement of all levels and branches in determining the key questions which need answered would be most useful.

4. *With outside expertise, assess what's working well, and build on it.*

   Such an assessment might be begun in the previous step, but would not be complete without some effort to get input from the other stakeholders in the enterprise, the obvious ones being participants/clients, and industry representatives.

   Additionally, where assessments identify evaluative activities which are being undertaken, but not used because they are inappropriate, poorly done, or not answering questions of importance, they should be re-designed or eliminated.

5. *Integrate an evaluation component into jobs, programs and services, approval processes, strategic planning, and performance reviews.*

   This was possibly the most popular recurring theme. It was expressed in different ways, such as:

- putting evaluation considerations up front where they ought to be;
- the usefulness of a cyclical audit;
- integrating evaluation in a balanced way, between implementing and monitoring;

- making people more accountable; and
- catching the attention of a central agency for evaluation.

6. *Create a central resource for evaluation expertise and service.*

   Several suggestions were made related to the expertise required to take some of the steps identified above. These tended to agree on a central-resource concept, but differed on whether it should be:

- housed internal to departments and be staffed from within by individuals with the required skills;
- created as an external, arm's-length body with a dedicated mandate to serve government departments, both to promote good evaluation/accountability methods and techniques, and to do evaluations; or
- established through a "standing offer" to private sector evaluators who are successful in demonstrating their capacity and appropriateness to be in a "pool", from which departments would draw in a subsequent abbreviated (hence timely) fashion, on an as-needed basis, without having to go to tender.

References

Patton, Michael Quinn. 1986 "Utilization - Focused Evaluation", Sage Publications Inc.

Perrin, Burt. 1994 "Is There A Role For Evaluation In The Reinvention & Restructuring of Public Services?", *Canadian Evaluation Society Newsletter*, December, pp. 1-3.

Regalbuto, Gloria. 1992 "Targeting the Bottom Line", *Training & Development Journal*, April, p. 38.

Richardson, William. 1989 "Program Evaluation: A Proposal for Evaluating New Brunswick Community College Training Services", New Brunswick Department of Advanced Education and Labour, Curriculum and Evaluation Branch, p. 2.

Scriven, Michael. 1967 "The Methodology of Evaluation", in Ralph W. Tyler et al. (eds) *Perspectives of Curriculum Evaluation*, AERA Monograph Series on Curriculum and Evaluation, 1. Chicago: Rand McNally, pp. 39-83.

APPENDICES

Appendix 1

Programs, Services and Agreements Included in the Review

Department of Advanced Education and Labour

1. Departmental Programs and Services

   a. New Brunswick Community College Programs
      - NBCC Graduate Follow-Up Survey
      - Nursing Graduate Follow-Up Survey

   b. New Brunswick Community College Services

   c. Employment Programs and Services
      - Partners
      - Jet
      - Student Venture Capital
      - Entrepreneurship
      - Youth Leadership

      Employment Adjustment Services

   d. Apprenticeship and Occupational Certification

   e. Student Aid

   f. Labour Market Analysis Branch

   g. CASP

2. Intergovernmental Agreements

   a. Federal / Provincial Agreements
      - Entrepreneurship and Human Resources Development
      - Youth Strategy
      - Youth Apprenticeship
      - Labour Force Development

   b. Demonstration Projects/Strategic Initiatives
      - NB Works
      - NB Job Corps

   c. Pilot Projects
      - Canadian Forces New Brunswick Career Initiative

3. Other Arrangements
   - Third Party Contracts

Department of Human Resources Development - New Brunswick

1. Departmental Programs and Services
    - General Exit Related Programs and Services
    - Vocational Rehabilitation for Disabled Persons
    - Youth Strategy
2. Demonstration Projects
    - NB Works
    - Self Sufficiency
3. Pilot Projects
    - Job Corps
4. Federal / Provincial Agreements
    - NB Works
    - Social Assistance Recipients
    - Youth Strategy

Appendix 2

Interview Schedule
Review of Evaluative Mechanisms

Briefly describe your area of program or service responsibility?

1. DID YOU PERFORM A PROGRAM/SERVICE NEEDS ASSESSMENT?

Yes Go to Section A
No Go to Question 2

Section A

NEEDS ASSESSMENT

- Did (does) the program/service need originate from a needs assessment?
- If the program originated from a needs assessment, why was (is) the assessment (being) completed?
- Is there a summary statement of the identified needs that the program or service is meant to address?
- Who was (is) involved in the needs assessment process?

  Internal?

  Client (external)?
- What were the outcomes / impact sought?
- Is a copy of the needs assessment available to us?

2. DO YOU DO FORMAL EVALUATIONS ON YOUR PROGRAM(S) (SERVICE(S))?

Yes Continue with Sections B, C, D, E
No Go to Question 3

Section B

EVALUATION FRAMEWORK

- **Did (does) the evaluation originate from an evaluation framework?**
- **Who establishes criteria / guidelines for the framework?** (program staff, external evaluator, committee of stakeholders, clients)
- **Are specific performance indicators identified? If yes, what are those indicators?**
- **Does the framework contain information on objectives, mandate, resources, activities, outputs, impacts and effects?**
- **Are there established timeframes or regularities in development of evaluation frameworks?**
- **Was (is) the program/service funding mechanism conditional upon evaluation?**
- **Is a copy of this framework available to us?**

Section C

EVALUATIVE FOCUS

There are different methods of evaluation - both formal and informal. Evaluations are completed at different stages of a project. In general, evaluations at these different stages would require different approaches. For the purpose of this exercise we will suggest that a formal evaluation is one that looks at process, outcomes, effectiveness, impact and cost benefit analysis. Informal evaluations may be any elements of the formal evaluation or components of the elements. To begin we will discuss any formal evaluation you conduct.

- **What kind of evaluation(s) are performed?**
  a. **Formative?**
  b. **Summative?**
- **Who funded (funds) the evaluation?**

Section D

PERFORMANCE MEASUREMENT

- **Who performed (is performing) the evaluation(s)?**

- **What do you try to measure?**

  Process

  Outcomes

  Effectiveness

  Impact

  Change

  Cost-benefit

  Other

  Please briefly explain the measurements

- **How do you measure for program/service results and what methodologies are utilized?**
- **What was (is) being measured?**
- **Who or what was (is) the focus of the measurement? Were (are) these mechanisms primarily intended to monitor a development process, collect administrative data, provide a one-time snapshot of status of certain variables, allow a longitudinal analysis of process or outcome to be undertaken, other?**
- **Was (is) the validity of the measure (being) assessed? If yes; by what method?**
- **What standards are being aimed for?**
- **How were (are) the performance standards set and by whom?**

Evaluation Audience

- **Who was (is) the evaluation audience? What was (is) their interest in the evaluation?** (program staff, external evaluator, committee of stakeholders, clients, etc.)
- **How have (has) the evaluations been used to date?:**

  a. **planning and budgeting decisions**
  b. **funding**
  c. **public relations**
  d. **communication**
  e. **problem solving - comparing alternative strategies**

f. research

g. decision of continued or discontinued use

h. adopt a program as constituted

i. assessment of meeting program objectives

j. process studies (activities vs. objectives)

k. other

Please briefly explain the usages.

- Are evaluative results being utilized?
- Is there a written report of the evaluation(s)?
- Who received (receives) the evaluation report or who was (is) the information available to?
- May we have a copy of the evaluation or any interim reports?

Section E

- What more needs to be done to foster an evaluation culture?
- What more needs to be done to get evaluation results used?
- What do you see as the major obstacles/constraints/problems in program/service evaluation?
- Are there alternate mechanisms to formal evaluations, that would assist decision makers in making decisions on labour force development programs?

3. DO YOU PERFORM INFORMAL EVALUATIONS ON YOUR PROGRAM(S) (SERVICE(S))? If yes, please describe.

- Client Survey (employers)
- Facilitator's evaluation
- Participant evaluation
- Progress report / status reports
- measuring learning
- personal assessments
- expert judgment
- clinical case studies
- Follow-up
- Data collection
- other

4. DO YOU COLLECT DATA?

Yes Continue with Section F
No Go to Question 5

Section F

DATA COLLECTION AND ANALYSIS

- What indicators or measurables were identified to indicate answers and responses to the evaluation(s) questions? I.e. informant reactions, informant knowledge, self-impression.
- Who were (are) the evaluation informants and how were (are) they determined?
- How were (are) the evaluation questions designed and by whom?
- What was (is) the design of the data collection instruments?
- How were (are) the data collection instruments administered?
- When was (is) data collected? Was (is) baseline data established or being collected?
- What was (are) the analytical steps and/or procedures performed to analyze the data? Qualitative or quantitative?
- How was (is) the data stored or handled? By whom? Do you have a specific data collection system for programs/services? If yes, please describe.
- May we have access to the data?

5. DO YOU MONITOR PROGRESS, OR FOLLOW-UP RESULTS, ETC.?

Yes Continue with Section G & H
No Go to Section I

Section G

MONITORING

- Have (will) you apply monitoring or follow-up evaluative mechanisms to your programs/services? Please describe.

Section H

FOLLOW-UP

- **Would you describe the mechanism(s) utilized to follow-up your program/service.**

  What are (is) the follow-up timeframe(s)?

  What was (is) the intent of this follow-up?

  What are (is) the follow-up indicator(s)?

  Who used (uses) the follow-up information and how?

Section I

FURTHER COMMENTS

Appendix 3

Evaluative Mechanisms Review
Interviews Completed

December

December 16, 1994:	Roger Levesque (AE&L)
December 19, 1994:	*Charles Ramsey (AE&L) *Humphrey Sheehan (AE&L) Kelly Rogers-Sturgeon (AE&L)
December 20, 1994:	*Bill Richardson (AE&L)
December 21, 1994:	*Elaine Campbell (HRD-NB) Hope Brewer (AE&L)
December 27, 1994:	Dan Doyle (HRD-NB, SRDC)

January

January 4, 1995:	Jayne Nicki (AE&L) Keith McAlpine (AE&L)
January 5, 1995	*Claude Savoie (AE&L)
January 10, 1995	*André Ferlatte (AE&L) *Robert McLeod (AE&L)
January 18, 1995	Gizèle McCarthy (AE&L) *Michel Laroche (AE&L)
January 27, 1995	Bill Smith (AE&L)

February

February 2, 1995:	*Pamela Easterbrook-Nadeau (AE&L)
February 3, 1995:	Donald Chevarie (AE&L) *Maryanne Bourgeois (AE&L)

Appendix 4

CANADIAN EVALUATION SOCIETY
LA SOCIÉTÉ CANADIENNE D'ÉVALUATION

NEWSLETTER

Volume 14, Number 2 December 1994

Is There A Role For Evaluation In The Reinvention & Restructuring Of Public Services?

Burt Perrin is President of Burt Perrin Associates in Toronto and author of "Evaluation for Non-Evaluators: A Guide for Managers", forthcoming from Sage Publications Inc

"Restructuring" and "reinvention" of public services is now the order of the day. All levels of governments in Canada are involved in major restructuring efforts, accompanied by the questioning of traditional approaches to addressing needs and delivering services. Just over one year ago, President Clinton unveiled his plan for reinventing the U.S. federal government in order to make it more efficient and effective and more responsive to the public's needs. European governments are also starting to question their role and the types of services they traditionally have been providing.

To some extent, this is a result of the cutting back of public services, in response to the fiscal crisis. But it is mainly a response to the widespread belief, among those on all sides of the political spectrum and from both inside and out of government, that too many public services are ineffective, inefficient, out of date, counter-productive or just plain irrelevant.

A major impetus for the "reinvention" of government services comes from David Osborne and Ted Gaebler in their book: *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. They provide many impressive ideas, with numerous examples, for "reinventing" public services to make them more appropriate, effective, customer focused, efficient and accountable. They correctly emphasize the need to focus on outcomes rather than on activities or outputs.

But I find it astounding that Osborne and Gaebler, in an otherwise excellent book, make absolutely no mention of program evaluation as a tool to help! They appear to be unaware of the extensive evaluation activities across the United States, Canada and elsewhere. They stress the importance of measurement of results. But they provide no guidance about how to do this, other than to state that it will take many attempts and several years. Frankly, this is not good enough. And as evaluators, we know that it need not be the case.

Limitations of Some Traditional Approaches to Evaluation

To be sure, Osborne and Gaebler emphasize the need for performance measurement. But most evaluators know that the ongoing quantitative measurement of a limited number of performance indicators is only one, and not always the best, way of determining program effectiveness. Indeed, as Osborne and Gaebler document themselves in their book, measurement systems too easily can be misleading and detract from, rather than support, a focus on results and outcome, unless they are supplemented by other types of information. Inappropriate performance measurement systems can reward the wrong kinds of behaviour. They can encourage the keeping of statistics at the expense of providing services, they can reward providing services to the easy-to-serve rather than to those most in need, or

IN THIS ISSUE ...

Is There A Role for Evaluation In The Reinvention & Restructuring Of Public Services? 1
International Evaluation Conference 4
Joint Committee on Standards 6
By George! 7
Evaluation Abstracts 8

BEST COPY AVAILABLE

even reward totally inappropriate behaviours.

Quantitative measurement of a limited number of performance indicators can be very useful as indicators for the purposes of ongoing monitoring, flagging discrepancies, and raising questions which require examination through other means. But they are only that: incomplete indicators of what really may be going on. Peter Senge, for example, in his *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*, says with respect to assessment of customer service: "Focusing on what's easily measured leads to 'looking good without being good' – to having measurable performance indicators that are acceptable yet not providing quality service." W. Edwards Deming, the father of Total Quality Management and Statistical Process Control, similarly observes that "one cannot be successful on visible figures alone," because, as he states, the most important considerations are not quantifiable.

As Mintzberg documents in his latest book, *The Rise and Fall of Strategic Planning*, formalized performance measurement systems including PPBS (Program, Planning, Budgeting System), MBO (Management by Objectives), MBR (Management by Results) and similar systems have been major failures in both the public and private sectors for the above and other reasons.

Similarly, evaluation focused at the wrong levels not only can be misleading; it can impede effectiveness. For example, flattening of the organizational hierarchy is leading to greater decentralization of authority, including the use of self-managed worker teams in a number of organizations. But as Christopher Meyer has stated recently in the *Harvard Business Review*, traditional measurement systems designed from the perspective of senior management "not only fail to support the new teams but also undermine them. ... Such results measures tell an organization where it stands in its effort to achieve goals but not how it got there or, even more important, what it should do differently." Top-down evaluation approaches which do not actively involve or support "empowered" workers can leave them feeling and acting as if talk of decentralized decision-making is empty rhetoric.

I am finding that managers at all levels are increasingly recognizing the need for evaluation. But at the same time, they are expressing dissatisfaction with traditional approaches to evaluation, too often viewing evaluators as a burden rather than as a help. They frequently consider evaluators, with some justification, as being more concerned with identifying problems and shortcomings which are often beyond their own control, rather than in identifying what is going well or in providing practical constructive guidance for what could be done differently.

Making Evaluation Useful and Relevant in the Current Context

Where does this leave evaluation in the current context of restructuring? I believe that there are major opportunities for evaluation to play an invaluable role in this process – but only if we go about it in the right ways. Evaluation needs to demonstrate how it can add value. Otherwise, it runs the risk of being chopped itself, just like many other programs and activities.

For evaluation to be useful – and there is no point to it if it is not – it needs to be future rather than past oriented. It needs to place a greater priority on documenting what does work and why and on finding workable solutions to problems which are identified. It is appropriate for evaluation to ask challenging questions. But we need to be aware that change is stressful and difficult. It is not constructive for us to say what is wrong unless we are prepared to get involved in identifying new ways of doing things and in how to make the transition, including "going beyond the data" where it is helpful to do so.

Reinvention and restructuring is more than just cutting. It primarily means figuring out what needs to be done and new ways of doing things. As the Finance Minister, the Honourable Paul Martin recently said, government needs to act smarter. A prerequisite for this is organizational learning from experience. And evaluation is an essential tool in this regard. It can help program managers and staff identify what is working well and what needs improvement. It can help identify potential problems while they are still correctable, as well as opportunities for continual improvement. It can explain why some approaches are successful while others are less so, and what can be done to increase their effectiveness. Perhaps most importantly, we can help program managers and their staff "think evaluatively" and continually question the impact of what they are doing.

In order to make evaluation as useful as possible, we need to take more of a marketing approach to our work. We need to start by listening, to see ourselves as others see us. We have to avoid being self-congratulatory and to dismiss any criticism of evaluation out of hand as "defensiveness" of managers unwilling to face the truth. We need to adapt what we have to offer, as well as the way we operate, so that evaluation is perceived as – and indeed is – a tool which is used in improving programs, policies and activities.

For example, while there is a role for comprehensive, long-term evaluations, we need to aim more at quicker evaluations which provide the minimum amount of timely information needed to assist in making more informed decisions. Public sector managers are now realizing, as the

private sector has known for some time, that a delayed decision while waiting for more definitive information is a decision, frequently resulting in increased costs and missed opportunities.

Evaluators need to remember that involvement and ownership in evaluation is usually a prerequisite to utilization. For evaluation to have credibility and to create a commitment to act upon its implications, those who will be in a position to take or to support action need to be involved throughout the evaluation process. This means that evaluators must work in collaboration with program management and staff, as well as with other key stakeholders in some way. A "no surprises" approach is important. Our paramount objective must be the use of evaluation in some way, even if this comes at the sacrifice of a detached "objective" approach.

And especially given the context of major restructuring, it is essential to consider the unintended consequences of new directions. For example, cuts to one program may result in it achieving its own stated objectives, but sometimes at the expense of increased costs and demands in other areas. Solving one problem can sometimes result in the creation of several others. Of course, unintended consequences can be positive as well, sometimes in unexpected ways. Evaluation is most useful when it can identify these and other implications of new program directions as early as possible, while it is still possible to take corrective action. This is yet another reason why evaluation which only examines stated goals and objectives, using performance indicators fixed in advance, may be limited in usefulness.

Although it may appear counter-intuitive, restructuring and cost cutting frequently do not result in an improved financial situation or in improved productivity. Indeed, measures intended to cut costs can actually raise them. For example, a recent study by the Wyatt Company found that just six in ten U.S. companies engaged in restructuring managed to reduce their expenses and less than half succeeded in increasing their profitability or productivity or in improving customer service, even when these were primary objectives. Over half of the companies that downsized found it necessary to replace some of the employees who left.

Conclusion

Is there a role for evaluation in the reinvention and restructuring of public services? In my view, evaluation can serve as an essential tool in enabling organizational learning through experience and in improving the effectiveness of activities in both the public and private sectors, provided that it addresses the right questions in the right ways. There are now unprecedented opportunities to question traditional ways of operating and to identify new approaches to addressing needs. Organizations engaged in restructuring that neglect to use some form of evaluation to help them determine what is and is not working and why are almost certain to run into problems. But evaluation may need to reinvent itself to ensure that, in the current context, it is part of the solution and not part of the problem.

Appendix 5

Staff Suggestions for Building a Culture of Evaluation

1. If an evaluation project costs over $10,000, we have to go to tender. Not only is it time consuming, but there is often not much out there to choose from by way of consultants.

   We should have a bank of resource people from whom we can chose someone to help us with evaluation. This can be both internal and external consultants. For the external one, we could use a "standing offer" system (offre permanente).

2. Staff training - Such a "resource group" could provide training to staff in some of the fundamentals of evaluation, specifically around objective setting, designing performance indicators, and data collection methods.

   Finding an appropriate resource person, particularly on the francophone side, was identified as having been problematic in the past.

3. The department ought to propose an approval process with evaluation as an integrated component of it. The lack of an evaluation component means no approval. You will find opposition to this, because with any system, it ties your hands somewhat, and people will resist.

   "Just as the Policy and Priorities Committee formalized the requirement for a communications plan to be part of each request coming forward, and it has now become part of the culture, so should an evaluative mechanism be required, and so it will become part of the culture."

4. We have succeeded in building a "culture of skills", and a "culture of communication". It started at the top, with a Cabinet Committee. Now these things are part of an ingrown culture. Same thing happened with the federal government around evaluation. Now anything going to Treasury Board requires evaluation component. [Some would say that the federal

approach is too heavy-handed, too external driven, too costly for us.]

If we are moving more in the direction of treating what we do as a business operation, then this type of "comprehensive audit" fits in very well.

5. Staff need to know what evaluation can do for you. There needs to be an educational effort around this notion, both at the top and with senior management, as well as with middle and front-line staff.

6. One respondent from the college system proposed a series of audits be conducted randomly, so that all programs are covered over the course of a five-year cycle.

7. Hire expertise to set up the evaluation and information system.

8. If people perceive it as fair, and as useful, then they will support it...rather than it being used against them.

9. The image of evaluation has to be positive. It is now seen as ponderous, costly and untimely.

10. Identify <u>why</u> they want to do evaluation.

11. Every area has to feel important in this process, or they won't get the maximum benefit from it.

12. The Premier's office spoke of putting business back into government. This is very much a part of business. It should be considered "Performance Review".

13. Evaluation needs to be seen as part of Strategic Planning.

14. There needs to be some balance struck between the need to evaluate and the need to deliver. We cannot spend 75% of our time on evaluation, and the rest on programs!

15. Raising the consciousness of the value of evaluation — the purpose is to improve systems and products.

16. Can you show evaluations to be cost-saving? Then it would sell a lot easier. For example,
    - getting rid of redundant programs;
    - cost-effectiveness;
    - cutting down on retraining required by doing it right the first time

17. Timeliness - it must meet the needs of the staff/activity. "You need to use it to keep your finger on the pulse."

18. Up-front consideration must be given to the evaluation mechanism.

19. Management has to have a level of trust in the evaluators (and in their motivation/skills/understanding).

20. The term "evaluation" ought to be in the title of the branch or the individual. It should also appear in the strategic plan, in performance measurement, and be driven by the Executive Committee.

21. An Executive Training Session for senior managers on evaluation is needed.

22. A formal schedule of evaluation should be set up.

23. Identify and use efficiently the skills and information systems.

24. Set up an arm's length group to do evaluation for the government.

25. It needs to be quick, responsive to the realities of the workforce, useful. It cannot be seen as another bureaucratic requirement.

26. Cyclical audits would work.

27. Evaluation needs to be re-packaged and re-sold. Evaluations help programs produce that which they were intended to produce.

28. Can we agree on the things that we need to know? Then we can look at the systems we need to collect the data.

29. "No one asks me, "Are you monitoring this?" We are first going to do the things for which we are accountable. Therefore, if we want people to do evaluation, they must be made accountable for seeing that it gets done."

30. Evaluation will only work if people are committed to <u>stated</u> program results.

Commission de mise en valeur de la main-d'œuvre du Nouveau-Brunswick

Examen des mécanismes d'évaluation au ministère de l'Enseignement supérieur et du Travail et au ministère du Développement des Ressources humaines du Nouveau-Brunswick

BEST COPY AVAILABLE

191 rue Prospect , 2e étage
C.P. 216, Station A
Fredericton, NB E3B 4Y9
Téléphone (506) 457-1277 Télécopieur (506) 459-1544

Examen des mécanismes d'évaluation au ministère de l'Enseignement supérieur et du Travail et au ministère du Développement des Ressources humaines du Nouveau-Brunswick

Juin 1995

COMMISSION DE MISE EN VALEUR DE LA MAIN-D'OEUVRE DU NOUVEAU-BRUNSWICK

MISSION

La Commission de mise en valeur de la main-d'oeuvre du Nouveau-Brunswick a pour mission d'exercer un leadership énergique dans le perfectionnement de la main-d'oeuvre pour doter la province d'une population active compétente. Ce faisant, elle doit aider les jeunes gens et les adultes à réaliser leur plein potentiel sur le plan professionnel, les entreprises néo-brunswickoises à accroître leur rendement et les travailleurs à hausser leur standard de vie et, par la même occasion, contribuer à améliorer l'économie provinciale.

MANDAT

Le mandat de la Commission de la mise en valeur de la main d'oeuvre du Nouveau-Brunswick est d'offrir une direction stratégique en ce qui a trait à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'une stratégie de la mise en valeur de la main d'oeuvre du secteur privé du Nouveau-Brunswick.

COMPOSITION de la COMMISSION

Il y a des des postes désignés pour les entreprises, les syndicats, les éducateurs, les autochtones, les personnes handicapées, les minorités visibles, les femmes et le gouvernement (fédéral et provincial).

C.P. 216, Succursale A
Fredericton, NB E3B 4Y9
téléphone (506)457-1277
télécopieur (506)459-1544
e-mail nblfdb@nbnet.nb.ca

BEST COPY AVAILABLE

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements i
Préface iii

Examen des mécanismes d'évaluation 1

1.0 Introduction : l'évaluation dans la société d'aujourd'hui 1

2.0 Portée et méthodologie 4

2.1 Objectif de l'examen 4
2.2 Portée de l'examen 4
2.3 Méthodologie 5

3.0 Description de l'évaluation 7

3.1 Ce que l'évaluation n'est pas 7
3.2 Ce que l'évaluation est 8
3.3 Définition retenue 9
3.4 Point de mire de l'évaluation 9
3.5 Éléments de l'évaluation 10

4.0 Constatations 13

4.1 Constatations portant sur les deux ministères 13
4.2 Constatations propres au ministère de l'Enseignement supérieur et du Travail 16
4.2.1 Caractéristiques ministérielles liées à l'évaluation 16
4.2.2 Processus d'évaluation 17
4.3 Constatations propres au ministère du Développement des Ressources humaines du Nouveau-Brunswick (DRH-NB) 21
4.3.1 Caractéristiques ministérielles liées à l'évaluation 21
4.3.2 Processus d'évaluation 22

5.0 Conclusions 25

6.0 Obstacles 28

7.0 Vers une culture de l'évaluation 30

Références 33
Annexes

Remerciements

Le présent rapport est un aboutissement de collaboration et de bonne volonté. L'aide de Norma Dubé et de Debbie Burns, pour ce qui est d'ouvrir des portes et de nous guider au sein des ministères, a été des plus précieuse. Suzanne Gallop, de Gallop Associates, a mené toutes les interviews et a rédigé les constatations et conclusions du rapport. Sa familiarité avec les deux ministères a été très utile pour nous orienter. Sue Rickards, de Selby Associates, a beaucoup aidé à la révision. Sue Theriault a travaillé fort à l'élaboration de la nouvelle présentation du rapport, facilitant ainsi la lecture de ce dernier. Francine Julien a aidé en faisant une dernière correction d'épreuves de la version française.

Ce sont les personnes clés de chacun des ministères qui ont permis au présent rapport de dégager un portrait qui, espérons-nous, reflète non seulement la situation des deux ministères par le passé et à l'heure actuelle mais donne aussi une orientation à prendre pour l'avenir.

Les auteurs assument la responsabilité de toute erreur ou omission.

Patrick Flanagan,
directeur général

Préface

Le présent examen des mécanismes d'évaluation commence forcément par *la situation actuelle*. Nous nous sommes efforcées, malgré les ressources limitées, de veiller à ce que notre examen de la situation actuelle de l'évaluation au sein du ministère de l'Enseignement supérieur et du Travail et au ministère du Développement des Ressources humaines du Nouveau-Brunswick reflète ce qui nous a été dit et ce qui nous a été donné à lire à titre d'échantillon d'évaluations effectuées.

Toutefois, la Commission de mise en valeur de la main-d'oeuvre du Nouveau-Brunswick est intéressée à aider les deux ministères, en particulier, et les dispensateurs de programmes et de services de mise en valeur de la main-d'oeuvre, en général, dans leurs efforts d'accroître leur efficacité grâce à l'évaluation.

Nous encourageons donc les lecteurs et lectrices à examiner le document dans l'optique suivante : Quelles leçons peuvent être tirées de l'exercice, malgré les lacunes que pourrait comporter, dans le détail, le présent rapport? Dans quelles circonstances la direction et les dispensateurs devraient-ils se tourner davantage vers l'évaluation comme un outil pratique? Quelles compétences et ressources en matière d'évaluation efficace des personnes pourrait-on apporter à l'implantation d'une culture de l'évaluation? Comment arriver à en faire partager les avantages avec d'autres?

Voilà les questions que nous vous demandons de garder à l'esprit pendant votre étude de nos constatations et conclusions.

Florence Robart

Suzanne LeBlanc

Florence Robart
Coprésidente (syndicats)

Suzanne LeBlanc
Coprésidente (patronat)

Examen des mécanismes d'évaluation

Les meilleurs gestionnaires et chefs doivent parfois fonctionner au pifomètre. Nous ne devrions pas abandonner notre professionnalisme pour autant. — Gloria Regalbuto, directrice du perfectionnement professionnel, William M. Mercer Inc.

1.0 INTRODUCTION

L'évaluation dans la société d'aujourd'hui

Notre société est devenue plus complexe, plus fragmentée, plus affirmative et exigeante; les efforts des secteurs public et privé pour s'occuper des problèmes éducationnels et sociaux sont perçus au mieux comme étant réactifs. Le gouvernement et le public s'attendent encore à un plan d'attaque concerté des problèmes éducationnels et sociaux de la part des paliers fédéral et provincial. Au fur et à mesure que le nombre et le coût des programmes et services du secteur public s'accroissent, il n'est pas surprenant que les contribuables, ainsi que des responsables de l'autorisation des dépenses de fonds publics, commencent à poser des questions sur l'efficacité des fonds investis et sur les avantages réellement procurés.

La rétroaction se fait de diverses façons et sous bien des formes. Dans la vie frénétique d'aujourd'hui, la technologie de l'information offre aux dispensateurs de produits et de services de nombreuses occasions d'obtenir et de mettre à profit la rétroaction provenant des fournisseurs et de la clientèle en vue d'apporter des changements assurant la pertinence continue de ces produits et services pour satisfaire aux besoins et aux exigences de la clientèle. Cela peut prolonger le cycle de vie des produits et services et accroître la rentabilité.

Par exemple, les produits de l'industrie automobile ont évolué au point où l'ordinateur de bord surveille le rendement des systèmes du véhicule et prévient le propriétaire de tout entretien nécessaire. Les mécaniciens composent maintenant avec les données électroniques, ce qui accélère le diagnostic et les réparations. Les véhicules disposent donc d'un mécanisme intégré de surveillance et d'évaluation, qui permet de prolonger la vie du produit et de réduire les frais d'entretien.

Voyons-nous la même dynamique, celle du secteur privé, à l'oeuvre au sein du gouvernement? Avons-nous le sentiment que la clientèle des services gouvernementaux a désormais son mot à dire? Des efforts sont-ils déployés pour maximiser l'efficacité des programmes gouvernementaux en vue d'assurer une «utilisation optimale» de l'argent des contribuables? La réponse à ces questions est probablement un «oui» mitigé.

Les tendances récentes montrent que les gouvernements sont davantage sensibilisés au fait que les contribuables s'attendent à des programmes qui sont rentables et qui atteignent les objectifs fixés. À cet égard, d'importantes pierres angulaires sont en voie d'être posées au Nouveau-Brunswick. La création de la Commission de mise en valeur de la main-d'oeuvre du Nouveau-Brunswick, pour faire valoir le consensus des partenaires du secteur de la main-d'oeuvre en matière de questions de politique et d'affectation des ressources, n'est qu'un exemple parmi d'autres.

Au sein du gouvernement et des collectivités dans le pays, il est souvent question de «restructurer» et de «réinventer» les services publics. La Société canadienne d'évaluation, qui préconise la pratique et l'utilisation appropriées de l'évaluation de programmes dans l'ensemble du Canada, a remis en question le rôle de l'évaluation dans la réinvention et la restructuration des services publics. Voici l'opinion de Burt Perrin [1] :

L'évaluation peut servir d'outil essentiel en vue de permettre un apprentissage par expérience au sein de l'organisation et d'améliorer l'efficacité des activités du secteur public autant que privé, pourvu qu'elle aborde les bonnes questions de la bonne façon. Des possibilités sans précédent se présentent actuellement de remettre en question les modes traditionnels de fonctionnement et de définir de nouvelles approches pour satisfaire aux besoins. Des problèmes guettent presque certainement les organisations qui se lancent dans la restructuration sans recourir à une forme d'évaluation pour les aider à déterminer ce qui marche et ce qui ne marche pas. [Traduction]

Le présent document examine l'évaluation comme partie intégrante de la conception et du fonctionnement des programmes gouvernementaux. Des évaluations compétentes peuvent aider à atteindre les objectifs de l'organisation et à satisfaire aux besoins des personnes, en plus d'améliorer la rentabilité des programmes ou services. Il ne s'ensuit pas qu'une seule évaluation ou un seul processus d'évaluation apportera des réponses à toutes les questions liées à la détermination du rendement du capital investi. Toutefois, une évaluation bien planifiée et gérée permettra une meilleure surveillance et un ciblage plus éclairé des dépenses. Par conséquent, elle peut s'avérer un outil puissant en vue de susciter des suggestions pratiques et valables en matière de planification stratégique.

L'évaluation ne doit pas être perçue comme un substitut pour d'autres mécanismes visant l'adéquation, la qualité ou la responsabilité des programmes et services. Les processus et mécanismes visant l'accréditation des programmes ou l'établissement de normes, visant l'apport de l'industrie à la conception des programmes d'études, visant l'intégrité et

[1] Burt Perrin, «Is There a Role For Evaluation In The Reinvention & Restructuring of Public Services?», Newsletter, Société canadienne d'évaluation, décembre 1994, p. 1 à 3.

l'excellence dans les modalités de recrutement du personnel, visant des «voies de communication ouvertes» entre la clientèle et le dispensateur, tous ces éléments aident à faire en sorte que les efforts consacrés aux programmes et services aboutissent aux résultats escomptés. Un répondant les a qualifiés de «mesures de prévention» qui servent à accroître les chances de réussite de nos efforts. Toutefois, sans un processus formalisé d'évaluation, nous sommes moins en mesure de déterminer avec certitude l'efficacité ou l'impact d'une initiative.

Dans leur tentative de répondre à la demande croissante des contribuables pour des programmes efficaces en vue de satisfaire aux besoins de la société, les gouvernements se heurtent aussi à l'intolérance croissante du public vis-à-vis du gaspillage et de l'inefficacité. La promotion d'une culture de l'évaluation au sein du secteur public montrera à la population que le gouvernement est déterminé à gérer les fonds publics de façon responsable.

2.0 Portée et méthodologie

2.1 Objectif de l'examen

En temps de pénurie, l'affectation des ressources publiques devient critique. Le présent examen a pour objectif d'épauler la Commission de mise en valeur de la main-d'oeuvre du Nouveau-Brunswick dans ses efforts en vue de déterminer l'affectation la plus efficace de ces ressources. Plus précisément, le présent examen porte sur les deux ministères qui, au sein du gouvernement du Nouveau-Brunswick, ont comme importante composante de leur mandat la mise en valeur de la main-d'oeuvre, en l'occurrence le *ministère de l'Enseignement supérieur et du Travail (MEST) et le ministère du Développement des Ressources humaines du Nouveau-Brunswick (DRH-NB).*

2.2 Portée de l'examen

Les travaux que la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'oeuvre a entrepris en matière de *transition vers l'emploi* ont dégagé un certain nombre d'éléments qui jouent souvent un rôle important dans le succès ou l'échec du processus de transition. Fort de telles constatations, le présent examen s'est penché sur les programmes et services des deux ministères provinciaux dont le mandat est de s'occuper d'un ou plusieurs des éléments pertinents suivants :

- études ou formation,
- information sur le marché du travail,
- counselling professionnel ou d'emploi,
- évaluation des acquis et des compétences.

En consultation avec les ministères, il a été déterminé que les programmes et services liés à la mise en valeur de la main-d'oeuvre à aborder dans le présent examen étaient les suivants:

1. Programmes et services des ministères
2. Ententes intergouvernementales (programmes et services)
3. Autres arrangements, y compris des contrats avec des tiers pour des programmes et services connexes, par ex. formation hors province, autres dispensateurs de formation et ainsi de suite.

L'annexe 1 énumère les programmes, services et ententes.

L'examen se propose d'aborder les questions suivantes :

- Quelle est notre capacité actuelle de connaître avec certitude l'efficacité, les résultats et l'impact des programmes et services existants de mise en valeur de la main-d'oeuvre, compte tenu du fait qu'il y a des façons formelles et moins formelles de connaître de telles choses?

- Quels sont les points forts du processus actuel d'évaluation, et dans quelle mesure l'engagement actuel envers l'évaluation est-il ferme?

- Comment une culture de l'évaluation peut-elle être promue et appuyée?

2.3 Méthodologie

La méthodologie retenue pour le présent examen a consisté en des interviews sur place avec du personnel clé chargé des programmes, services ou ententes et choisi à la suite de consultations. Une liste de questions a été conçue à titre de guide pour les interviews (annexe 2), qui ont varié d'environ une heure à plusieurs heures. Ces interviews ont été menées par Suzanne Gallop, de Gallop Associates.

La méthodologie a comporté les composantes suivantes.

1. Des réunions ont eu lieu avec *Deborah Burns*, directrice de la Direction de l'analyse du marché du travail, au ministère de l'Enseignement supérieur et du Travail, et avec *Norma Dubé*, directrice générale de Planification et Évaluation, ministère du Développement des Ressources humaines du Nouveau-Brunswick. Chaque réunion avait pour but de discuter du mandat et de la portée de l'examen, de déterminer les programmes et services à examiner et de désigner, parmi le personnel des ministères, les répondants clés.

2. Une séance d'information, organisée par Deborah Burns, a eu lieu pour tous les répondants clés du MEST. Elle a permis de faire part des objectifs et méthodes de l'examen au personnel et d'aborder toute question d'ordre général. Des discussions de suivi ont eu lieu au besoin, avant que les interviews soient prévues.

3. Des interviews sur place, au nombre de 19, ont été menées auprès des représentants choisis du ministère de l'Enseignement supérieur et du Travail et du ministère du Développement des Ressources humaines du Nouveau-Brunswick, du 16 décembre 1994 au 3 février 1995 (annexe 3).

4. Un bref examen de la documentation sur l'évaluation et ses éléments a été effectué.

5. La documentation remise à la recherchiste par les répondants, y compris les cadres d'évaluation et les études menées, a été examinée et analysée.

6. Pendant la semaine du 24 avril, des discussions de suivi se sont déroulées avec un échantillonnage représentatif des répondants clés [2], en vue d'explorer nos constatations et conclusions et d'obtenir un apport accru sur la question des étapes recommandées pour arriver à une culture de l'évaluation.

Le présent examen ne se veut pas une étude approfondie des activités d'évaluation de chacun des ministères. Une compréhension plus détaillée de la portée et de la nature des activités d'évaluation et des obstacles à l'évaluation ressortirait assurément d'interviews avec un plus grand nombre de membres du personnel, ainsi que de discussions avec les participants ou la clientèle de même que d'autres intervenants. Toutefois, le présent examen donne simplement un aperçu des activités d'évaluation dans chacun des ministères, en s'appuyant surtout sur les vues des répondants et sur une étude de la documentation remise. Le présent examen devrait pouvoir servir de base à des discussions plus poussées sur l'évaluation.

[2] Il s'agit des personnes dont le nom est marqué d'un astérisque dans l'annexe 3.

3.0 Description de l'évaluation

Le présent rapport aborde surtout l'évaluation des programmes et services de mise en valeur de la main-d'oeuvre, compte tenu du fait que bien d'autres choses pourraient être évaluées.

Le mot «évaluation» a divers sens, le plus souvent liés à la détermination de la valeur ou du fonctionnement de quelque chose ou de quelqu'un. Il est probablement juste de dire que, dans la société, parmi les mots associés avec l'évaluation, nous trouvons le plus souvent *résultats, tests, (évaluateur) externe, bon ou mauvais, garder ou se débarrasser,* et ainsi de suite. Ces expressions méritent plus ample attention, car elles ne sont qu'un aspect de l'équation.

3.1 Ce que l'évaluation n'est pas

Une bonne façon de commencer à définir l'évaluation peut être d'énoncer certaines des choses qu'un programme d'évaluation bien conçu n'est pas :

- imposé de l'extérieur;
- conçu et mis en oeuvre après qu'un programme a pris fin;
- unidimensionnel, c.-à-d. s'appuyant seulement sur des mesures quantitatives *ou* qualitatives;
- mis en oeuvre sans objectifs clairs pour les programmes ou services.

Par ailleurs, une distinction utile s'impose entre *évaluation* et *recherche.* Bien que l'évaluation puisse être perçue comme une forme de recherche, du fait qu'elle recourt à des méthodes de recherche pour recueillir de l'information, la recherche en soi n'est pas une évaluation. Pas plus que la collecte de données n'est en soi considérée comme une évaluation — ce qui est peut-être une des idées fausses les plus répandues dans le domaine de la prestation des programmes et des services.

L'évaluation diffère fondamentalement de la recherche pour ce qui est du but de la collecte des données. «La recherche vise à découvrir de nouvelles connaissances, à mettre des théories à l'épreuve, à déterminer ce qui est vrai et à généraliser sans égard à la période et à l'endroit. L'évaluation vise à prendre des décisions éclairées, à clarifier des options, à réduire l'incertitude et à fournir de l'information sur des programmes et des politiques dans les limites d'un temps, d'un endroit, de valeurs et de circonstances politiques dans un contexte donné.»[3]

[3] Mechael Quinn Patton, 1986 [Traduction].

3.2 Ce que l'évaluation est

Une *bonne évaluation* présente les caractéristiques suivantes :

- conçue dès le départ comme partie intégrante de l'élaboration des programmes et services;
- conçue et mise en oeuvre en collaboration avec les responsables des programmes, le personnel et d'autres intervenants clés, selon une approche «sans surprises» [4];
- accompagnée d'une série d'objectifs servant à mesurer le rendement;
- orientée vers l'avenir plutôt que le passé — «[L'évaluation] doit accorder une plus grande priorité à la documentation de ce qui marche et pour quelles raisons, ainsi qu'à la recherche de solutions pratiques aux problèmes dégagés» [5];
- axée sur une gamme d'indicateurs possibles de rendement, lesquels sont de préférence plus qu'un simple comptage de personnes ou que des objectifs financiers;
- portant sur des questions ou domaines appropriés;
- opportune;
- effectivement utilisée.

Il y a principalement deux types d'évaluations de programme[6]:

L'évaluation formative, comme le laisse entendre la désignation, sert à former ou à guider le programme au cours de la mise en oeuvre. L'évaluation formative porte sur les façons d'améliorer et de rehausser les programmes, non pas au cours de leur élaboration initiale, mais à n'importe quelle étape de leur application. Elle est particulièrement utile aux responsables et au personnel de programmes et est l'un des nombreux outils dont un gestionnaire de programme peut se servir pour s'assurer que les efforts de l'organisation sont sur la bonne voie. Elle est aussi connue sous le nom d'évaluation de processus.

L'évaluation formative pose des questions telles que : Quels sont les points forts et les points faibles du programme?

[4] Burt Perrin, 1994. Voir l'annexe 4.
[5] *Ibid.*
[6] La distinction entre évaluation «sommative» et «formative» a d'abord été introduite par Michael Scriven (1967, 40-43). Depuis, cette distinction s'est transformée en typologie fondamentale de l'évaluation, et les expressions on acquis une extension plus générale que celle de Scriven.

clientèle, du personnel et des autres vis-à-vis du programme? Quelles sont leurs vues sur ce qui devrait changer?

L'évaluation sommative, comme le laisse entendre la désignation, se veut un sommaire ou l'achèvement d'un programme et est axée sur les résultats. Elle vise à déterminer l'efficacité essentielle des programmes et est particulièrement importante pour la prise de décisions quant à la continuation ou à l'abandon d'un programme expérimental ou d'un projet de démonstration. C'est le genre d'évaluation le plus connu, très probablement parce que de nombreux gestionnaires accordent peu d'attention à l'évaluation pendant le temps où elle pourrait jouer un rôle formatif.

L'évaluation sommative pose des questions telles que : Le programme a-t-il été efficace? Faudrait-il le continuer? En vaut-il la peine? Le programme a-t-il obtenu (suscité) les résultats escomptés?

Les deux genres d'évaluation peuvent être extrêmement utiles, si les évaluations sont menées comme il le faut et pour les bonnes raisons.

3.3 Définition retenue

Dans le présent document, nous adoptons pour l'évaluation la définition retenue par Craig[7], énoncée comme suit :

L'évaluation est une façon de demeurer sur la bonne voie et d'obtenir une rétroaction en vue de nous assurer que le temps est consacré aux tâches les plus importantes [rôle «formatif»]. L'évaluation nous permet de déterminer ce qui s'est passé et les effets causés [rôle «sommatif»]. [Traduction.]

3.4 Point de mire de l'évaluation

En plus des deux genres d'évaluation mentionnés, plusieurs autres termes sont généralement utilisés pour décrire le point de mire de l'évaluation :

Efficacité s'entend d'habitude du point de mire de l'évaluation qui vise à déterminer si le but du programme ou service a été réalisé, dans le contexte d'une série de paramètres préétablis en ce qui concerne les délais et les ressources.

Résultat s'entend du point de mire de l'évaluation qui répond le plus facilement à la question concernant l'aboutissement du programme ou du service, souvent en termes de mesures quantifiables.

[7] Cité dans Richardson (1989), tiré de Dorothy P. Graig, *A Hip Pocket Guide to Planning and Evaluation, 1978.*

Impact s'entend du point de mire de l'évaluation qui répond à la question «Et alors?» Quelle différence cela a-t-il fait pour la clientèle, les dispensateurs de programmes ou de services, la société?

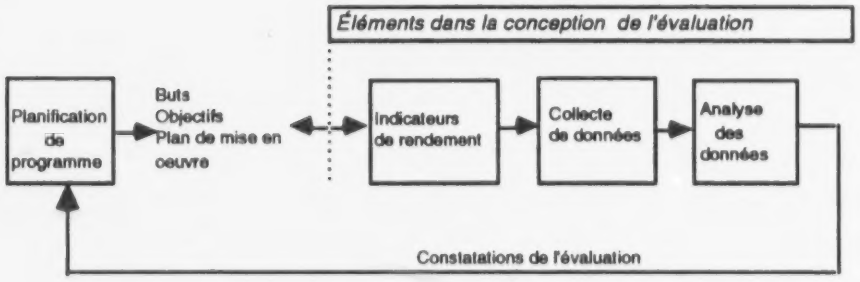
Coût-efficacité ou *rentabilité* s'entend du point de mire qui vise l'utilisation efficiente des ressources affectées au programme.

Dans son acceptation générale, l'*évaluation globale* d'un programme ou service comprendrait les quatre points de mire. Comme il est indiqué dans les constatations et conclusions qui suivent, il semblerait que, malgré les récents plans d'évaluation associés à de vastes programmes fédéraux-provinciaux, une telle évaluation globale des programmes a très peu souvent eu lieu dans les deux ministères par le passé.

3.5 Éléments de l'évaluation

Le *diagramme 1* donne les éléments fondamentaux de l'évaluation de programme qui sont abordés dans le présent rapport, y compris un élément lié à la «planification de programme», qui intervient dans l'utilisation des résultats de l'évaluation.

Diagramme 1



Les éléments de l'évaluation sont les suivants :

Conception de l'évaluation. Il s'agit des questions auxquelles l'évaluation doit répondre, ainsi que du plan global de collecte et d'analyse des données. Des compétences méthodologiques très précises sont extrêmement utiles pour la conception d'une approche appropriée et pragmatique, qui peut varier considérablement d'une situation à l'autre. L'unitaille n'a pas sa place ici.

Mesure du rendement. Il s'agit de mesures quantifiables, propres aux objectifs du programme, et, dans le meilleur scénario, s'appuyant sur des sources (par ex. interviews avec les participants au programme, données recueillies à intervalles de trois mois au cours du programme et ainsi de suite).

L'à-propos et l'utilité de dégager de telles mesures sont fortement tributaires des facteurs suivants :

- présence d'objectifs clairs découlant de l'étape de la planification de programme;
- connaissances et compétences en matière de méthodes d'évaluation;
- accès à des informations sur le programme, la clientèle, le contexte et à des ressources pour mener à bien les autres éléments de l'évaluation.

Par exemple, concevoir une série «Cadillac» d'indicateurs de rendement sans porter attention au système «Volkswagen» de collecte de données ni aux ressources d'analyse réduites à un niveau «pédestre» par des compressions budgétaires mènera en bonne partie à un gaspillage des efforts les plus sérieux. En l'occurrence, il faut savoir clairement quelle information est nécessaire et pour quelle raison. C'est sur cela que s'appuient les efforts d'évaluation subséquents.

Collecte de données. Il s'agit des activités qui découlent de la mesure du rendement. Les outils de collecte de données varient : interviews avec la clientèle, le personnel et les intervenants clés; dossiers du programme; données administratives; rapports d'étape; enquêtes; rapports de comités; résultats d'examens; observation des participants. C'est souvent l'élément qui donne le plus lieu à des activités. Malheureusement, il est trop souvent mis en branle sans un cadre qui assure

- que les données recueillies sont utiles et
- que les données serviront à quelque chose.

Le gaspillage et l'incoordination de tels efforts sont sans doute la cause principale de la «mauvaise réputation» de l'évaluation aux yeux de nombreux dispensateurs de programmes et de services au sein d'une bureaucratie donnée.

Analyse des données. Il s'agit de l'élément de l'évaluation qui exige peut-être les connaissances et compétences les plus approfondies et les plus vastes, puisqu'il doit tenir compte de facteurs qui dépassent les données et qui englobent le contexte, les circonstances politiques et le domaine d'activité du programme lui-même. Là encore, l'apport de l'analyse se limite malheureusement à ce que les données ont à offrir. Par exemple, s'il n'y a aucune corrélation entre le genre de données recueillies et les questions importantes auxquelles il faut répondre — poursuite du programme, affectation de ressources limitées, interrogations ponctuelles sur la prestation et ainsi de suite —, les meilleures compétences analytiques ne donneront pas grand-chose.

Constatations de l'évaluation et planification de programme. Idéalement, la planification de programme commence par une tentative d'évaluer les besoins.[8] Elle aboutit à la délimitation des buts et objectifs du programme. Les buts correspondent aux «aspirations» du programme, tandis que les objectifs énoncent un but, un produit final ou un résultat visé dans un délai donné.

Les conclusions de l'évaluation sont les plus éclairantes quand il s'agit de déterminer l'adéquation ou l'efficacité d'un programme et sont un outil utile dans la planification ultérieure du programme. Si la boucle de rétroaction entre les résultats de l'évaluation et la planification du programme manque, il s'ensuit l'exclusion de renseignements vitaux dans le processus de planification, ce qui dilue la responsabilisation vis-à-vis de la prestation des programmes et services.

L'évaluation doit avant tout cibler les besoins des intervenants. Dans l'exposé des constatations, puis des conclusions et suggestions, nous ne préconisons pas qu'un modèle d'évaluation est le meilleur. Il y a néanmoins des éléments à considérer pour s'assurer que l'activité d'évaluation, peu importe laquelle, se déroule dans un cadre qui a défini les questions critiques auxquelles il faut répondre et pour s'assurer que cette activité recourt à des méthodes qui permettent de formuler des interventions valables et crédibles.

[8] Évidemment, au Nouveau-Brunswick, comme ailleurs, ce n'est pas toujours le cas. Il arrive que les programmes s'appuient sur un concept ou sur la tradition, plutôt que sur une réelle évaluation des besoins.

4.0 CONSTATATIONS

La présente section expose les constatations découlant de l'examen des efforts d'évaluation au sein du ministère de l'Enseignement supérieur et du Travail et du ministère du Développement des Ressources humaines du Nouveau-Brunswick.

4.1 Constatations portant sur les deux ministères

Les activités d'évaluation que l'examen a dégagées peuvent se répartir convenablement en trois catégories :

- évaluation formelle globale en cours;
- conception d'évaluation formelle et globale mais avec peu d'activité entreprise jusqu'ici;
- activités d'évaluation moins formelles.

1. Évaluation formelle globale en cours. Elle présente d'habitude les caractéristiques suivantes :

- vaste (dans un cas, la description de la méthodologie de l'évaluation et du plan de travail dépassait à elle seule plus de 50 pages);
- coûteuse (dans un autre cas, le coût estimatif était d'un quart à près d'un demi-million de dollars, selon les options retenues);
- entreprise par des experts-conseils du secteur privé, en vertu de marchés attribués par appel d'offres;
- imposée de l'extérieur (d'habitude comme partie intégrante d'une entente fédérale-provinciale de financement);
- globale (répondant à une multitude de questions et de préoccupations possibles);
- comportant un potentiel énorme pour déterminer le déroulement d'un programme ou service, les résultats, l'impact et la rentabilité;
- rendue à une étape peu avancée de mise en oeuvre.

À vrai dire, dans les cinq cas qui nous ont été signalés où une telle approche a été retenue [9] elle a été menée à bien dans seulement deux cas. Dans un troisième cas, l'évaluation du processus est achevée mais n'a pas encore été publiée. Dans un quatrième cas, un rapport des constatations portant sur la première année d'activité a été préparé.

Des discussions ont eu lieu avec des responsables des programmes de formation dans le système des collèges communautaires quant à l'inclusion possible, dans la présente catégorie, des programmes d'accréditation externe, vu l'ampleur du processus d'accréditation. Malgré l'ampleur du processus lui-même, que nous n'avons pas évalué dans le cadre du présent examen mais pour lequel nous avons seulement reçu une photocopie d'exigences générales standard pour l'accréditation (General Accreditation Requirements), nous avons conclu que ce processus peut raisonnablement être considéré comme distinct de l'évaluation comme telle. D'ailleurs, la description du processus d'accréditation que nous avons examinée aborde le besoin d'évaluer les programmes.

Le processus éducatif, peu importe le milieu, doit comporter un processus formel, c.-à-d. documenté, d'évaluation continue. Ce dernier doit évaluer l'efficacité globale du programme... [et] comprendre un examen critique des buts et objectifs du programme, des processus éducatifs utilisés pour atteindre ceux-ci, ...des résultats scolaires, ...[et] des mécanismes nécessaires pour obtenir une rétroaction régulière de tous les participants au programme, y compris... le personnel, les élèves, les diplômés et les employeurs des diplômés. [Traduction.]

Cela dit, il importe d'ajouter que le processus d'accréditation exige que de tels programmes respectent certaines normes de rigueur qui, autrement, ne seraient peut-être pas visées ou atteintes et qu'il exige un examen de telles questions à intervalles réguliers entre trois à cinq ans. Bien qu'il ne garantisse pas les résultats, il prévoit le genre de travail de «prévention» qui contribue à la probabilité d'obtenir les résultats escomptés, et il y aurait lieu d'encourager son adoption plus généralisée.

2. Conception d'évaluation formelle et globale mais avec peu d'activité entreprise jusqu'ici. En l'occurrence, les travaux préliminaires liés à l'évaluation — conception, repérage des indicateurs de rendement et des sources de données, etc. — ont été effectués, parfois de façon très exhaustive. Malgré un tel investissement, les travaux d'évaluation formative n'ont pas encore été entrepris, et il semblerait que les activités de

[9] Les cinq cas sont les suivants : projet de démonstration NB au Travail, Projet d'autosuffisance, Entente sur le développement de l'entrepreneuriat et le perfectionnement des ressources humaines, Programme Entrepreneur et Entente Stratégie Jeunesse (les deux derniers ayant pris fin).

collecte de données soient limitées aux données administratives sur les programmes ou services.
Parmi les explications données pour le peu de progrès réalisés en matière d'évaluation formelle figurent le démarrage récent du programme, un intérêt tout nouveau porté à l'évaluation de programme, des impressions négatives quant à la valeur des efforts d'évaluation en général, ainsi que la complexité, le coût et les délais associés avec l'exécution d'une évaluation globale. Cette dernière est, avec raison, perçue comme une vaste entreprise, exigeant des efforts substantiels pour le démarrage et des ressources et une attention considérables pour la poursuite. Vu de tels obstacles, le lancement d'une évaluation est effectivement un défi de taille.

3. Activités d'évaluation moins formelles. C'est la catégorie la plus commune des activités d'évaluation en cours. Elles ont d'habitude comme *point de mire un ou deux des éléments d'évaluation* figurant au *diagramme 1* et une prétention exagérée de validité. Il arrive que, malgré les efforts consacrés à la conception d'une évaluation, des éléments critiques soient négligés, transformant ainsi une évaluation potentielle en un simple exercice de collecte de données.

   À vrai dire, la *collecte de données* est sans doute l'activité d'évaluation la plus communément entreprise par le personnel chargé des programmes. Il s'ensuit parfois la compilation de séries de données plus ou moins intéressantes (comparant ce qui a été compté et totalisé avec les autres choses qui ont aussi été comptées et totalisées). Dans bien des cas [le personnel employant «évaluation» presque à défaut d'autres étiquettes], ces données sont simplement présentées sous forme de tableaux, accompagnées d'une description écrite. Et les chiffres sont souvent excellents, pour ce qu'ils valent.

   La vraie difficulté survient lorsque les gens essaient de tirer directement des conclusions en s'appuyant sur les chiffres qu'ils ont recueillis — parfois grâce à des enquêtes, mais le plus souvent à partir de données administratives — sans tenir compte des autres éléments dans la conception de l'évaluation. D'ailleurs, il arrive parfois que les conclusions sont tirées d'abord, est-il rapporté, puis qu'on cherche les chiffres à l'appui. La Direction de l'élaboration et de l'évaluation des programmes, au MEST, a reconnu une telle possibilité dans un guide de 1989 et a formulé une mise en garde :

Il n'est pas rare qu'une évaluation soit utilisée pour répondre à des questions dont on connaît déjà la réponse ou pour justifier une décision qui a déjà été prise. L'évaluation a été utilisée pour se débarrasser d'un programme ou, pire encore, se débarrasser de personnel. (1989) [Traduction.]

   Deux autres scénarios répandus, où les activités de collecte de données sont souvent qualifiées à tort d'«évaluation», sont les suivants :

Enquêtes sur la satisfaction de la clientèle. De façon générale, les lacunes les plus courantes associées à l'utilisation d'un tel genre d'outils de collecte de données sont la mauvaise conception du questionnaire et le manque de cadre de recherche pour l'interprétation des réponses.

«Discussions informelles», «rétroaction», «mises à jour des activités», «contrôles». De telles activités sont valables pour les raisons que décrivent les expressions mêmes. Toutefois, prétendre qu'elles constituent une évaluation rend l'expression sans grande utilité pour les personnes qui préconisent une approche cohérente d'une affectation des ressources s'appuyant sur des faits et sur notre capacité de prédire des résultats. Cela dit, il ne faudra pas non plus sous-estimer la valeur de telles activités. D'ailleurs, dans certains cas tels que les comités consultatifs sur les programmes, le sentiment exprimé est qu'il faudrait rehausser ces derniers.

4. *Aucune évaluation signalée.* La quatrième catégorie regroupe les cas où, même si des données administratives sont recueillies, il n'est pas prétendu qu'elles servent à quoi que ce soit qui a trait à l'évaluation. Cela s'applique à la plupart des «services» qu'offrent les deux ministères — counselling, information sur le marché du travail, aide financière aux étudiants, adaptation à l'emploi —, à un nombre considérable d'autres programmes relevant de certaines autres directions contactées, à des contrats avec des tiers pour offrir une formation grâce à un financement fédéral, ainsi qu'à des ententes, y compris l'Entente sur les bénéficiaires d'aide sociale, voire même l'Entente sur la mise en valeur de la main-d'oeuvre.

Bref, ni l'un ni l'autre des ministères ne compte une approche évidente et cohérente en matière d'évaluation des programmes, des services et des ententes. Bien qu'il se trouve des exemples d'excellent travail, et des promesses d'autres à venir, le message qui revenait assez constamment au cours des discussions était le suivant : l'implantation de l'évaluation est peu probable sans l'attention concertée des paliers supérieurs des ministères et peut-être celle des organismes centraux et des gens politiques. Nous explorerons davantage la question dans la section qui porte sur les conclusions et dans les sections qui suivent.

4.2 Constatations propres au ministère de l'Enseignement supérieur et du Travail

4.2.1 Caractéristiques ministérielles liées à l'évaluation

La fusion, en 1991, du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation et du ministère du Travail a résulté en un ministère massif. Un fossé considérable reste apparemment encore à combler

pour intégrer les deux entités. Le point est simplement signalé parce que le personnel y voit une entrave aux communications et au partage de l'information, ce qui mine les efforts visant à évaluer et à utiliser les résultats en vue de la planification.

La mission du ministère est de fournir des possibilités d'apprentissage et d'emploi qui permettent aux gens de suivre un cycle d'apprentissage et d'emploi. Enseignement supérieur et Travail est un ministère à vocation surtout éducative, tandis que la composante travail du ministère s'occupe surtout d'information sur le marché du travail et sur les relations de travail. Les programmes d'emploi sont une autre responsabilité du ministère. Les entreprises, les syndicats et les autres clients du MEST l'encouragent sans doute à garder ses activités pertinentes. Par conséquent, on pourrait naturellement s'attendre à ce que la mission d'Enseignement supérieur et Travail demeure à jour, à-propos et sensible aux besoins.

Étant dominé par des activités liées à l'éducation ou à l'enseignement, le MEST est orienté vers l'évaluation. Comme des programmes suivent les normes nationales (apprentissage) ou ont des liens étroits avec le gouvernement fédéral (ententes fédérales-provinciales), l'exigence de ce dernier en matière d'évaluation se retrouve dans les activités menées. Toutefois, il ne s'ensuit pas que l'évaluation est un fait accompli, ni dans la planification de programme ni dans la pratique.

La Direction des programmes d'emploi fonctionne selon une série différente d'objectifs, en offrant des subventions salariales à titre incitatif. L'accent en matière d'évaluation porte d'habitude sur la collecte de données statistiques tels que le nombre de placements professionnels, de mises à pied évitées et de nouvelles possibilités d'emploi créées.

4.2.2 Processus d'évaluation

Les observations suivantes s'appuient sur les commentaires formulés par les répondants quant au processus d'évaluation au MEST.

1. *Outre des évaluations globales, peu de travail qui s'effectue mériterait d'être qualifié sans réserve d'«évaluation».* Cela dit, des répondants ont discuté de leurs projets d'avenir visant à intégrer l'évaluation dans leur travail, mais leur engagement traduit en délais n'était pas évident. Il y a aussi des indications de tentatives d'élaborer des politiques, des procédures et des lignes directrices en matière d'évaluation, et le travail en cours sur la planification stratégique semble bien accueilli par le personnel.

2. *L'évaluation n'est pas perçue comme une priorité du ministère.* Voici certains commentaires du personnel.

- L'évaluation des programmes n'est pas prioritaire.

- Les budgets ne sont pas utilisés pour l'évaluation.
- Enseignement supérieur et Travail a d'autres priorités.
- L'évaluation devrait être une priorité, sans que l'argent soit un facteur.
- Les évaluations exigent un effort de volonté des supérieurs —pas de volonté, pas d'argent.
- Les évaluations ne sont pas une priorité en raison de la rapidité avec laquelle nous évoluons.

3. *L'évaluation ne se rattache pas bien au processus de planification du ministère.*

Un répondant a déclaré :

Souvent, nous n'avons plus le luxe de planifier! Ce n'est pas entièrement négatif, cependant, vu notre horizon de planification très court. Une certaine arrogance peut être liée aux délais de planification à long terme, qui, par le passé, étaient très distincts de la mise en oeuvre, ce qui causait un tas de problèmes. L'approche est maintenant davantage de planifier en mettant en oeuvre, ce qui nous permet d'obtenir des renseignements très précieux.

En plus de l'affectation de temps du personnel à la mise en oeuvre et à la prestation des programmes, des ressources sont engagées pour *l'analyse des besoins des programmes*, ce qui permet de définir les buts et objectifs des programmes. Cela est plus susceptible de se produire dans le système des collèges, est-il rapporté. Malheureusement, l'examen a constaté que beaucoup moins d'efforts sont consacrés à l'élaboration d'un cadre d'évaluation ou d'un plan d'évaluation.

Idéalement, l'évaluation est liée au processus de planification de deux façons :

- à l'étape des objectifs ou des indicateurs de rendement et
- à l'étape de l'apport aux résultats de l'évaluation ou à la planification (voir le *diagramme 1*).

Les indicateurs de rendement sont rarement définis. Ainsi, le lien entre les objectifs et la collecte de données fait particulièrement problème. La perception qu'ont les gens de ce lien varie de faible à non existant.

Le mécanisme de rétroaction, qui permettrait, dans le processus de planification, une prise en compte systématique et documentée des constatations, de l'analyse et des conclusions découlant de l'évaluation, est lui aussi inconsistant. Quand on dispose d'information fiable, les répondants signalent que,

souvent, il n'en est pas tenu compte. Autrement dit, il arrive de ne pas tirer le meilleur parti de l'information dont on dispose actuellement, en vue d'établir des priorités et d'effectuer la planification.[10]

4. *Le manque de compétences en techniques d'évaluation est une préoccupation.* Les répondants reconnaissent l'importance de l'évaluation mais ne sentent pas avoir forcément les compétences voulues pour s'y appliquer. Dans un certain nombre de cas constatés au cours du présent examen, il a été rapporté que le manque de compétences a contribué à l'établissement d'objectifs vagues, entraînant alors une multitude de difficultés dans l'élaboration d'indicateurs appropriés de rendement sur lesquels axer les efforts d'évaluation.

   Voici certains des commentaires.

- J'ai élaboré mon plan stratégique, mais je ne suis pas à l'aise pour ce qui est de mettre au point des mécanismes de mesure, et je ne sais pas quels outils utiliser.

- La plupart des membres du personnel n'ont pas été recrutés pour effectuer des évaluations.

- Jusqu'à il y a trois ans passés, nous avions une personne désignée pour effectuer les évaluations, au ministère (EST). Le poste n'a jamais été pourvu de nouveau.

5. *La structure de l'organisation a créé un ministère où les rôles et responsabilités ne sont pas clairement définis en ce qui a trait aux autres composantes de l'organisation.*
   Même si les ministères ont été fusionnés, l'organigramme indique une division des activités liées au travail et à l'éducation, et les liens entre les deux ne sont pas clairs. Les répondants ont mentionné cet organigramme au moment d'exprimer leurs préoccupations quant au manque d'une nette compréhension des rôles et responsabilités du ministère. Ils signalent que ce manque de nette compréhension est une entrave à la communication, ce qui nuit à l'activité d'évaluation et au partage de l'information. Cela crée et renforce un sentiment de travail en vase clos.

   Les commentaires formulés par les répondants reflètent de telles observations.

- Nous devons travailler en plus étroite collaboration; nous ne sommes pas sûrs de ce que chaque direction fait.

[10] Les répondants dans les deux ministères parlent avec optimisme des changements qui s'en viennent, à savoir le processus de planification stratégique, au MEST, et l'initiative sur les systèmes d'information (Alliance pour le changement), à DRH-NB.

- Je ne peux commenter sur ce qui arrive avant ou après que notre direction s'acquitte de sa responsabilité dans le fonctionnement du programme, parce que je n'en suis pas sûr.

- L'information n'est pas partagée, d'habitude.

- Nous ne faisons pas participer d'autres sections de notre ministère. Quel rapport ces sections ont-elles avec nous?

- Il reste beaucoup à faire pour améliorer les communications; nous travaillons souvent en vase clos.

- L'information est obtenue auprès de l'industrie et des comités consultatifs spéciaux; nous ne sommes pas toujours en mesure de quantifier cette information.

- Des comptes sont souvent rendus par communication orale.

6. *Les systèmes d'information ne sont pas prévus pour faciliter l'évaluation.*
   Les gens qui s'occupent de l'apprentissage sont candides au sujet de leur système «Cadillac», qui n'est pas programmé en vue de l'évaluation mais plutôt pour le repérage et le suivi des personnes. D'autres ont parlé de défis liés au système d'information, à un stade encore plus embryonnaire de mise en point.

7. *Des répondants clés ont signalé une appréhension chez des membres du personnel à l'égard de l'évaluation.* Leurs commentaires :

- Les évaluations posent des questions auxquelles nous ne voulons parfois pas entendre les réponses; il est difficile d'accepter le négatif.

- Tous les gens craignent les résultats négatifs, qui peuvent les présenter sous un mauvais jour.

- Comme de nombreuses évaluations sont menées par suite d'un problème ou d'une crise, négativité est une association possible avec évaluation.

- Cela n'aide pas quand les évaluations sont conçues ou menées en fonction des lignes directrices fédérales plutôt que de nos propres besoins et circonstances.

  Néanmoins, il a été signalé qu'une telle appréhension n'est pas aussi répandue que l'impression d'appui accordé en vue d'améliorer les efforts actuels visant l'évaluation.

8. *Une évaluation efficace se heurte à un défi de taille lié à des réalités politiques et opérationnelles.*
   Les répondants se sont empressés de souligner l'intervention, quoique non patisane, du facteur politique. Quelques exemples :

- Demandes, motivées par un besoin immédiat de savoir, visant des données sur des «résultats» non prévues dans la collecte de données ou les cadres d'analyse actuels.

- Élargissement des lignes directrices d'un programme pour répondre à des exigences politiques ou communautaires. Ainsi, une série officielle d'objectifs d'un programme de formation pourrait se trouver en lice avec une seconde série d'objectifs (non verbalisés mais peut-être généralement appuyés) liés (par exemple) à l'admissibilité à l'assurance-chômage. Le succès doit être mesuré en fonction desquels de ces objectifs?

- Décisions quant à des cours offerts prises en fonction des besoins politiques à l'échelle locale plutôt que de l'activité d'évaluation menée par le personnel.

9. *Le personnel appuie (néanmoins) l'évaluation.* Le fait que l'activité d'évaluation est limitée, à Enseignement supérieur et Travail, ne diminue pas pour autant la reconnaissance du besoin et de l'importance de l'évaluation. Les commentaires des répondants à cet égard sont éloquents.

- Il faut mettre davantage l'accent sur l'évaluation.

- Il faut standardiser l'évaluation ou, du moins, s'entendre sur l'évaluation.

- Les campus du CCNB ont pas mal d'autonomie, mais il faut une certaine uniformité dans l'évaluation à l'échelle du collège.

- L'évaluation devrait être une partie normale d'un programme, y être intégrée. Si elle faisait partie du programme, elle serait perçue comme un processus normal; elle ne serait donc pas vue négativement.

- Nous devons commencer à mener des évaluations pour la bonne raison et les intégrer au programme.

4.3 Constatations propres au ministère du Développement des Ressources humaines du Nouveau-Brunswick (DRH-NB)

4.3.1 Caractéristiques ministérielles liées à l'évaluation

DRH-NB (y compris sous ses formes antérieures) est depuis longtemps un ministère axé sur la délivrance de chèques ou le maintien du revenu, fonctionnant ainsi dans un environnement visant la production. DRH-NB a pour mission de fournir des services de qualité menant à l'autosuffisance de la clientèle. Cette clientèle a un apport limité au service fourni et, le plus souvent, peut être considérée comme ayant peu d'autres options. La charge de travail limite fortement la capacité qu'a le ministère de fournir

des services et programmes et de mettre un peu de temps de côté pour évaluer ces activités. De plus, les parties à l'extérieur portent un intérêt minimal à tout ce qui ne concerne pas la valeur et la quantité de chèques délivrés.

Les programmes visant l'emploi sont relativement nouveaux, au ministère, lui donnant désormais l'occasion de se montrer proactif plutôt que réactif. Depuis une telle réorientation en faveur du développement des ressources humaines, le besoin en ressources pour mener des évaluations se trouve en concurrence avec le besoin de satisfaire la clientèle (c.-à-d. délivrer les chèques). Même lorsque les programmes visant l'emploi ont pris davantage d'ampleur au ministère, l'évaluation n'a pas suivi le pas, sauf pour les programmes en vertu d'ententes fédérales-provinciales, qui, aux termes du contrat, obligent à procéder à une évaluation globale. Les mécanismes de contrôle de l'activité et des progrès des personnes n'étaient pas en place.[11]

DRH-NB n'a pas une culture de l'évaluation au même degré que le MEST. La responsabilité de la composante évaluation est confiée à la Direction de la planification et de l'évaluation. Même s'il est un petit ministère en comparaison avec la taille et le nombre d'employés du MEST, c'est son énorme charge de travail axée sur la clientèle qui préoccupe DRH-NB. La dotation en personnel vise en gros le recrutement de commis. Les évaluations sont principalement des enquêtes de satisfaction de la clientèle.

4.3.2 Processus d'évaluation

Le ministère du Développement des Ressources humaines du Nouveau-Brunswick compte plusieurs évaluations globales en cours, à la fois par le personnel et par des experts-conseils du secteur privé, retenus sous contrat par la voie d'appel d'offres.

Le fait qu'une seule répondante ait été désignée pour représenter Développement des Ressources humaines du Nouveau-Brunswick dans le cadre de notre examen montre que la structure de ce dernier est beaucoup moins complexe que celle d'Enseignement supérieur et Travail.

1. *L'activité d'évaluation a débuté seulement ces dernières années et est encore limitée.* Les activités limitées en matière d'évaluation découlent principalement des faits suivants :

- restructuration du ministère, dont la mission, au lieu de porter sur le maintien du revenu, vise désormais des initiatives liées à l'emploi et à la formation;

- obligations contractuelles de mener des évaluations.

[11] On nous dit qu'un nouveau système d'information sera lancé en octobre 1995 en vertu de l'initiative Alliance pour le changement. Même si le plein potentiel de ce système n'est pas encore clair, le personnel a exprimé l'opinion que ce dernier se prêtera beaucoup plus à l'évaluation que c'est le cas pour le système actuel.

Au cours de l'année écoulée, la réorganisation du milieu de travail et l'élaboration d'une nouvelle politique et de nouvelles mesures législatives ont donné lieu à une activité limitée en matière d'évaluation.

2. *En matière de programmes, l'attention du ministère porte surtout sur la mise en oeuvre.* Plus précisément, l'accent est mis sur le recrutement de participants aux programmes et l'élaboration de lignes directrices liées aux programmes.

3. *Des indicateurs de rendement ont été définis pour les évaluations globales seulement.*

4. Comme des évaluations n'ont pas été menées par le passé, *il n'y a aucun processus formel de rétroaction servant au processus de planification.* La rétroaction découlant des évaluations globales en cours sera communiquée directement au comité de gestion du projet Partenariat.

5. Le ministère mène des *activités de collecte de données — plus précisément, dans le cadre de contrats avec des tiers — qu'il indique clairement ne pas considérer du tout comme des évaluations.* Il s'agit de collecte de données à caractère statistique et axées sur le processus, y compris de l'information sur la réaction et le niveau de satisfaction de la clientèle des programmes. Les commentaires formulés par le ministère ont signalé le besoin d'un système approprié de données pour le stockage de l'information en vue de l'évaluation.

6. Les constatations liées à Développement des Ressources humaines du Nouveau-Brunswick reconnaissent également *le rôle que les circonstances financières et politiques peuvent jouer en matière de programmes et d'évaluation,* tout comme c'est le cas au ministère de l'Enseignement supérieur et du Travail.

7. *Une forte confiance dans l'évaluation a été exprimée,* de même que dans les assurances données que l'accent portera dans l'avenir sur l'évaluation.

La répondante a aussi souligné que, une fois que les résultats des évaluations globales en cours et ceux des évaluations prévues auront été communiqués, les gens se rendront compte de l'utilité d'une telle activité. Cela dit, il importe de noter que les résultats des évaluations globales prévues ne seront pas communiqués dans un proche avenir.[12]

[12] Il s'agit de programmes qui sont des initiatives conjointes de plusieurs ministère provinciaux et fédéraux.

Les délais fixés pour les rapports sont les suivants :

NB au Travail

- Processus — Achèvement, avec résultats définitifs en 1996
- Impact — Début en 1995, achèvement en l'an 2000
- Coût-avantage — Début en 1995, achèvement en l'an 2000

Compagnie des travailleurs du N.-B.

- Évaluation du processus et de l'impact Achèvement prévu, 1996-1997

5.0 CONCLUSIONS

5.1 L'évaluation globale des programmes et services n'est pas monnaie courante.

Aucun cadre n'est en place pour assurer une évaluation régulière et uniforme de tous les programmes et services. Plusieurs facteurs contribuent à un tel manque d'évaluation globale :

A. Le personnel ne perçoit pas l'évaluation comme une forte priorité — ni pour la direction ni pour le gouvernement. Par ailleurs, il ne dit pas que l'évaluation est sans importance. L'accent porte sur les activités de planification (dans le système des collèges) et de mise en oeuvre; l'attitude la plus répandue est qu'il faut établir et offrir quelque chose qui répond à une demande publique ou politique. Une stratégie d'évaluation, qui devrait être formulée au moment de fixer les objectifs, est souvent une idée après coup.

B. L'évaluation semble très souvent mal comprise et perçue comme étant forcément complexe et coûteuse. Cela dit, l'évaluation comporte néanmoins des coûts. Comme elle tend à venir après coup, il paraît que les ressources qui y sont affectées sont insuffisantes pour une exécution efficace.

C. En raison du motif perçu de l'évaluation dans un climat de restrictions financières, il paraît que les membres du personnel appréhendent une évaluation, craignant apparemment qu'elle donne une vue négative de leur rendement individuel. Sans la mise en place de sauvegardes pour assurer l'objectivité, ils ne sont pas empressés de participer à l'évaluation.

D. Au ministère de l'Enseignement supérieur et du Travail, aucun locus de responsabilité n'est désigné pour l'ensemble du processus d'évaluation. Comme l'a dit une personne, quand une évaluation a lieu, c'est parce que quelqu'un s'en est occupé.

   Le personnel susceptible d'assumer la responsabilité de l'évaluation manque souvent de formation en évaluation et, par conséquent, ne dispose pas des compétences pour effectuer des évaluations de façon systématique. Et les personnes qui pourraient posséder les compétences voulues ne sont pas identifiées.

   La structure organisationnelle du ministère, où chaque unité fonctionne à part des autres, entrave les communications internes et fait en sorte que le processus d'évaluation est laissé pour compte.

5.2 Une évaluation globale est prévue ou en voie pour un nombre limité de programmes et de services de mise en valeur de la main-d'oeuvre étudiés au cours du présent examen.

Il s'agit presque exclusivement de programmes où il y a une exigence externe d'évaluation et où le financement provient de source externe aux termes de l'entente.[13]

5.3 La portée et la nature de l'évaluation des autres programmes et services de mise en valeur de la main-d'oeuvre varient considérablement.

Dans le système des collèges, beaucoup d'attention et d'efforts sont consacrés à l'étape de la planification des programmes, laquelle, paraît-il, occasionne beaucoup de recherche et d'évaluation. La mise en oeuvre se voit elle aussi affecter des ressources considérables.

Dans les autres situations liées aux programmes et services, les délais limitent (de plus en plus, semble-t-il) l'attention portée à la planification. Au lieu, un accent grandement accru est accordé à la mise en oeuvre.

Lorsque la fonction de planification des programmes ne répond pas aux besoins de l'évaluation, cela est d'habitude attribuable au fait que, bien que des *buts et objectifs* aient été fixés, ces derniers font problème. Quand il est essayé de mesurer un résultat en fonction d'un objectif, il est souvent constaté que l'objectif n'est pas clair, valide ou cerné, ce qui rend bien sûr l'évaluation d'autant plus difficile.

Les *indicateurs de rendement,* qui peuvent aider à définir un cadre d'évaluation, sont souvent incomplets, inopportuns, voire non existants. Lorsqu'ils sont identifiés, il arrive parfois qu'ils ne soient pas utilisés.

La *collecte de données,* bien que parfois très détaillée, se déroule souvent sans référence à un cadre d'évaluation, et présente peu de rapport avec la discussion d'objectifs ou d'indicateurs de rendement. L'intégrité des méthodes courantes de collecte de données ainsi que le manque d'accès aux données sont aussi des questions qu'il faut aborder.

[13] Comme il a déjà été mentionné, le processus d'accréditation extérieure d'un petit nombre de programmes de formation du MEST a l'avantage de donner lieu à un examen externe systématique de façon régulière.

Il semble y avoir une tendance à envisager la collecte de données comme une évaluation et à tirer de ces données des conclusions qui ne s'appuient pas sur une analyse de fond. En effet, une analyse systématique des données relatives aux programmes est très peu évidente. De plus, il arrive souvent que la collecte de données servant à tirer des conclusions n'inclut pas l'apport de tous les intervenants.[14]

5.4 Le personnel des ministères reconnaît le besoin d'un processus intégré d'évaluation globale et est ouvert à l'implantation d'une culture de l'évaluation.

De la frustration a été exprimée au sujet du fait que la planification et le processus opérationnel ne comprennent pas une évaluation systématique comme source de renseignements en vue d'améliorer et de mettre au point les programmes et services. Un élément aussi important du processus de planification fait en grande partie défaut. De nombreux membres du personnel se disent intéressés à élaborer un processus plus sérieux d'évaluation, moyennant les conditions suivantes :

- fournir une formation et des ressources convenables;
- comprendre clairement que l'évaluation vise à améliorer les programmes et services plutôt qu'à réduire les coûts;
- reconnaître que l'évaluation est un processus continu;
- respecter l'intégrité du processus d'évaluation.

Les efforts actuels en vue de restructurer et de réorganiser les ministères, conjugués avec la manifeste bonne volonté du personnel en vue d'intégrer une évaluation systématique dans la planification et les activités des programmes, offrent d'excellentes occasions de créer une culture de l'évaluation qui améliorera l'efficacité des programmes et services des ministères.

[14] Un exemple donné portait sur les données ayant servi à tirer des conclusions non fondées sur les programmes en danger dans les collèges. L'opinion exprimée avance que ces conclusions non fondées découlent souvent d'une lacune dans la collecte de données ou dans l'analyse menée.

6.0 OBSTACLES

Le présent examen constate une reconnaissance évidente du besoin d'évaluation. Bien que cette reconnaissance englobe la valeur d'intégrer l'évaluation dans l'étape de conception des programmes au sein des ministères, l'utilité de l'évaluation est loin d'être acceptée par tout le monde, selon les répondants.

Les répondants ont signalé de nombreux obstacles à une pratique généralisée de l'évaluation. Les obstacles les plus souvent mentionnés sont les suivants :

1. Les évaluations peuvent coûter cher et prennent beaucoup de temps. Les évaluations globales à long terme coûtent cher et imposent au personnel des exigences additionnelles quant à la collecte de données et des changements possibles quant à la tenue des dossiers.

2. La priorité n'est pas accordée aux évaluations qui sont effectuées. La direction accorde la priorité à d'autres activités ou préfère affecter des fonds directement au programme.

3. Le processus d'évaluation a un problème d'image. Il est perçu comme étant inopportun et de qualité discutable.

4. Il paraît que les résultats d'évaluation ont été mal utilisés dans le passé, causant ainsi de l'appréhension.

5. Le personnel manque de compétences en méthodes d'évaluation. Le personnel affecté aux programmes a été recruté pour élaborer des programmes ou programmes d'études, non pas pour mener des évaluations.

6. Les responsables de programmes se préoccupent de la futilité d'effectuer des évaluations. La direction n'est pas toujours réceptive aux résultats des évaluations.

7. Les ministères ne disposent pas de systèmes de données convenables pour stocker les données. À l'heure actuelle, la plupart des systèmes de données ne répondent qu'à des besoins administratifs.

8. Parfois, les programmes et services n'ont pas d'objectifs clairs.

9. Les évaluations de programme, surtout lorsqu'elles sont menées par des sources à l'extérieur des ministères, sont parfois perçues comme étant inopportunes ou moins utiles qu'elles pourraient l'être; ces évaluations coûtent souvent très cher. Elles ne rendent pas toujours service aux intervenants. Les données prélevées ne sont pas toujours pertinentes.

Malgré les obstacles qui viennent d'être énumérés, les répondants ont proposé un tas d'idées et de suggestions afin de favoriser la poursuite des efforts déployés jusqu'ici en vue de créer un climat se prêtant mieux à l'évaluation des programmes et services. Ces idées et suggestions sont signalées dans la dernière section.

90

7.0 VERS UNE CULTURE DE L'ÉVALUATION

Bien des indices portent à croire que l'évaluation est l'une des activités qui connaît la croissance la plus rapide en matière de recherche sociale appliquée. Une première raison pourrait découler du scepticisme croissant des décisionnaires, des planificateurs, du personnel chargé de projets, ainsi que de la clientèle ciblée, vis-à-vis de l'axiome portant que le sens commun et les idées reçues suffisent comme bases pour concevoir des programmes sociaux en vue de réaliser des buts escomptés.

Une deuxième raison découle du défi d'affecter des fonds de plus en plus limités aux programmes en vue de répondre à une demande de services qui, elle, se maintient ou augmente. Il est reconnu que nous avons besoin d'un meilleur fondement pour déterminer une telle affectation de fonds.

Une troisième raison pourrait découler, selon l'expression d'un répondant, de l'orientation accrue de la bureaucratie provinciale vers un fonctionnement moderne et efficient, lequel exige des modalités de rétroaction sur le degré de succès obtenu.

Étapes suggérées pour arriver à une culture de l'évaluation[15]

Il faut reconnaître la valeur de l'évaluation et lui accorder priorité.

L'énoncé pourrait servir de principe sous-jacent aux mesures proposées ci-après en vue d'appuyer l'essor d'une culture de l'évaluation au sein des ministères en question. En effet, si cet énoncé n'est pas adopté comme un acquis, les chances que les étapes proposées soient franchies sont minimes.

1. *Obtenir l'appui de la direction pour que l'évaluation soit reconnue comme prioritaire.*

   Le commentaire exprimé vise la haute direction des ministères ainsi que le gouvernement (les organismes centraux et le premier ministre lui-même). Il paraît que le message non verbalisé qui est reçu incite à croire que, à l'heure actuelle, l'évaluation n'est pas prioritaire, vu les autres demandes qui se font sentir.

2. *Changer l'image de l'évaluation.*

   Pour que l'évaluation soit reconnue comme prioritaire, il faut, de l'avis général, que change la perception répandue de l'évaluation : au lieu d'être qualifiée de compliquée, encombrante, formulant un jugement, négative, externe, coûteuse, peu utile et peu crédible, l'évaluation doit être perçue

[15] L'annexe 5 donne des commentaires formulés par le personnel.

comme rapide, positive, opportune, utile, abordable, productive et ainsi de suite.

Une première étape souvent suggérée pour un tel processus est l'éducation et la formation en matière d'évaluation. Cela peut revêtir plusieurs formes, depuis une séance de perfectionnement des cadres, portant sur l'évaluation, à l'intention de la haute direction, jusqu'à une application concrète de compétences en évaluation par le personnel. La question «Pourquoi procéder à une évaluation?» doit être abordée de façon positive auprès des gens. Autrement, les chances d'obtenir un appui à long terme pour l'évaluation sont minimes.

3. *Demander l'avis du personnel.*

Il est critique que l'évaluation soit perçue comme juste et opportune et que les constatations en découlant soient vues comme crédibles et utiles. Des discussions avec le personnel afin de solliciter un apport sur des thèmes comme «L'évaluation à VOTRE service» et «Une évaluation à prix abordable» contribueraient grandement à trouver un point de départ en vue d'une évaluation qui reçoit un appui général. Il serait très utile d'obtenir la participation de tous les paliers et de toutes les directions afin de déterminer les questions clés auxquelles il faudrait répondre.

4. *Déterminer, avec l'aide de spécialistes de l'extérieur, ce qui marche bien et s'en servir comme tremplin.*

Déterminer ce qui marche bien peut commencer à l'étape précédente, mais l'exercice sera incomplet si des efforts ne sont pas déployés en vue d'obtenir l'apport des autres intervenants dans l'entreprise — les éléments évidents étant les participants, la clientèle et les représentants de l'industrie.

De plus, si l'exercice en question décèle des activités d'évaluation menées mais inutilisées parce qu'elles manquent de pertinence, sont mal effectuées ou ne répondent pas aux questions importantes, il faudrait alors réorganiser ou éliminer ces activités.

5. *Intégrer un élément d'évaluation dans les emplois, les programmes et services, les modalités d'approbation, la planification stratégique et l'examen du rendement.*

C'est le thème qui revient le plus souvent, formulé de diverses façons :

- énoncer clairement les facteurs liés à l'évaluation, comme il se doit;
- envisager l'utilité d'une vérification périodique;
- intégrer l'évaluation d'une façon équilibrée, entre la mise en oeuvre et la surveillance;

- responsabiliser davantage les gens;
- attirer l'attention d'un organisme central pour ce qui est de l'évaluation.

6. *Créer un centre de ressources de connaissances spécialisées et de services en matière d'évaluation.*

   Plusieurs suggestions ont été faites quant aux connaissances spécialisées nécessaires pour exécuter des démarches énumérées ci-dessus. Ces suggestions se ressemblent pour ce qui est du concept d'un centre de ressources, mais elles diffèrent su. la forme que ce dernier pourrait revêtir :

- centre au sein des ministères, doté de personnes à l'interne qui possèdent les compétences voulues;
- organisme extérieur autonome, chargé du mandat de servir les ministères, en l'occurrence : promouvoir des bonnes méthodes et techniques d'évaluation et de responsabilisation, d'une part, et effectuer les évaluations, d'autre part;
- offre permanente aux évaluateurs et évaluatrices provenant du secteur privé et ayant prouvé leur capacité et compatibilité pour ce qui est de former une banque où les ministères pourraient ensuite puiser de façon provisoire (et opportune, par conséquent), au besoin, sans avoir à recourir à un appel d'offres.

Références

Patton, Michael Quinn. 1986 "Utilization - Focused Evaluation", Sage Publications Inc.

Perrin, Burt. 1994 "Is There A Role For Evaluation In The Reinvention & Restructuring of Public Services?", *Canadian Evaluation Society Newsletter*, December, pp. 1-3.

Regalbuto, Gloria. 1992 "Targeting the Bottom Line", *Training & Development Journal*, April, p. 38.

Richardson, William. 1989 "Program Evaluation: A Proposal for Evaluating New Brunswick Community College Training Services", New Brunswick Department of Advanced Education and Labour, Curriculum and Evaluation Branch, p. 2.

Scriven, Michael. 1967 "The Methodology of Evaluation", in Ralph W. Tyler et al. (eds) *Perspectives of Curriculum Evaluation*, AERA Monograph Series on Curriculum and Evaluation, 1. Chicago: Rand McNally, pp. 39-83.

ANNEXES

Annexe 1

Programmes, services et ententes visés par l'examen

Ministère de l'Enseignement supérieur et du Travail

1. Programmes et services du ministère

    a. Programmes du Collège communautaire du Nouveau-Brunswick
        - Enquête de suivi auprès des diplômés du CCNB
        - Enquête de suivi auprès des diplômés en soins infirmiers

    b. Services du Collège communautaire du Nouveau-Brunswick

    c. Programmes et services liés à l'emploi
        - Tandem
        - Jeunesse au travail
        - Capital d'entreprise pour étudiants
        - Entrepreneurship
        - Développement du leadership chez les jeunes

    Services d'adaptation à l'emploi

    d. Apprentissage et certification professionnelle

    e. Aide financière aux étudiants

    f. Direction de l'analyse du marché du travail

    g. PCRS

2. Ententes intergouvernementales

    a. Ententes fédérales-provinciales
        - Entrepreneuriat et perfectionnement des ressources humaines
        - Stratégie Jeunesse
        - Orientation à la carrière
        - Mise en valeur de la main-d'oeuvre

    b. Projets de démonstration et initiatives stratégiques
        - NB au Travail

- Compagnie des travailleurs du N.-B.

c. Projets pilotes
   - Initiative de carrière Forces canadiennes/Nouveau-Brunswick

3. Autres arrangements
   - Contrats avec des tiers

<u>Ministère du Développement des Ressources humaines du Nouveau-Brunswick</u>

1. Programmes et services du ministère
   - Programmes et services généraux liés à la sortie
   - Réadaptation professionnelle des personnes handicapées
   - Stratégie Jeunesse

2. Projets de démonstration
   - NB au Travail
   - Autosuffisance

3. Projets pilotes
   - Compagnie des travailleurs du N.-B.

4. Ententes fédérales-provinciales
   - NB au Travail
   - Bénéficiaires d'aide sociale
   - Stratégie Jeunesse

Annexe 2

Interview Schedule
Review of Evaluative Mechanisms

Briefly describe your area of program or service responsibility?

1. DID YOU PERFORM A PROGRAM/SERVICE NEEDS ASSESSMENT?

Yes **Go to Section A**
No **Go to Question 2**

Section A

NEEDS ASSESSMENT

- **Did (does) the program/service need originate from a needs assessment?**
- **If the program originated from a needs assessment, why was (is) the assessment (being) completed?**
- **Is there a summary statement of the identified needs that the program or service is meant to address?**
- **Who was (is) involved in the needs assessment process?**

  Internal?

  Client (external)?
- **What were the outcomes / impact sought?**
- **Is a copy of the needs assessment available to us?**

2. DO YOU DO FORMAL EVALUATIONS ON YOUR PROGRAM(S) (SERVICE(S))?

Yes **Continue with Sections B, C, D, E**
No **Go to Question 3**

Section B

EVALUATION FRAMEWORK

- **Did (does) the evaluation originate from an evaluation framework?**
- **Who establishes criteria / guidelines for the framework?** (program staff, external evaluator, committee of stakeholders, clients)
- **Are specific performance indicators identified? If yes, what are those indicators?**
- **Does the framework contain information on objectives, mandate, resources, activities, outputs, impacts and effects?**
- **Are there established timeframes or regularities in development of evaluation frameworks?**
- **Was (is) the program/service funding mechanism conditional upon evaluation?**
- **Is a copy of this framework available to us?**

Section C

EVALUATIVE FOCUS

There are different methods of evaluation - both formal and informal. Evaluations are completed at different stages of a project. In general, evaluations at these different stages would require different approaches. For the purpose of this exercise we will suggest that a formal evaluation is one that looks at process, outcomes, effectiveness, impact and cost benefit analysis. Informal evaluations may be any elements of the formal evaluation or components of the elements. To begin we will discuss any formal evaluation you conduct.

- **What kind of evaluation(s) are performed?**
  a. **Formative?**
  b. **Summative?**
- **Who funded (funds) the evaluation?**

Section D

PERFORMANCE MEASUREMENT

- **Who performed (is performing) the evaluation(s)?**

- **What do you try to measure?**

  Process

  Outcomes

  Effectiveness

  Impact

  Change

  Cost-benefit

  Other

  Please briefly explain the measurements

- **How do you measure for program/service results and what methodologies are utilized?**
- **What was (is) being measured?**
- **Who or what was (is) the focus of the measurement? Were (are) these mechanisms primarily intended to monitor a development process, collect administrative data, provide a one-time snapshot of status of certain variables, allow a longitudinal analysis of process or outcome to be undertaken, other?**
- **Was (is) the validity of the measure (being) assessed? If yes; by what method?**
- **What standards are being aimed for?**
- **How were (are) the performance standards set and by whom?**

Evaluation Audience

- **Who was (is) the evaluation audience? What was (is) their interest in the evaluation?** (program staff, external evaluator, committee of stakeholders, clients, etc.)
- **How have (has) the evaluations been used to date?:**

  a. **planning and budgeting decisions**
  b. **funding**
  c. **public relations**
  d. **communication**
  e. **problem solving - comparing alternative strategies**

f. research

g. decision of continued or discontinued use

h. adopt a program as constituted

i. assessment of meeting program objectives

j. process studies (activities vs. objectives)

k. other

Please briefly explain the usages.

- Are evaluative results being utilized?
- Is there a written report of the evaluation(s)?
- Who received (receives) the evaluation report or who was (is) the information available to?
- May we have a copy of the evaluation or any interim reports?

Section E

- What more needs to be done to foster an evaluation culture?
- What more needs to be done to get evaluation results used?
- What do you see as the major obstacles/constraints/problems in program/service evaluation?
- Are there alternate mechanisms to formal evaluations, that would assist decision makers in making decisions on labour force development programs?

3. DO YOU PERFORM INFORMAL EVALUATIONS ON YOUR PROGRAM(S) (SERVICE(S))? If yes, please describe.
   - Client Survey (employers)
   - Facilitator's evaluation
   - Participant evaluation
   - Progress report / status reports
   - measuring learning
   - personal assessments
   - expert judgment
   - clinical case studies
   - Follow-up
   - Data collection
   - other

4. DO YOU COLLECT DATA?

Yes Continue with Section F
No Go to Question 5

Section F

DATA COLLECTION AND ANALYSIS

- What indicators or measurables were identified to indicate answers and responses to the evaluation(s) questions? i.e. informant reactions, informant knowledge, self-impression.
- Who were (are) the evaluation informants and how were (are) they determined?
- How were (are) the evaluation questions designed and by whom?
- What was (is) the design of the data collection instruments?
- How were (are) the data collection instruments administered?
- When was (is) data collected? Was (is) baseline data established or being collected?
- What was (are) the analytical steps and/or procedures performed to analyze the data? Qualitative or quantitative?
- How was (is) the data stored or handled? By whom? Do you have a specific data collection system for programs/services? If yes, please describe.
- May we have access to the data?

5. DO YOU MONITOR PROGRESS, OR FOLLOW-UP RESULTS, ETC.?

Yes Continue with Section G & H
No Go to Section I

Section G

MONITORING

- Have (will) you apply monitoring or follow-up evaluative mechanisms to your programs/services? Please describe.

Section H

FOLLOW-UP

- **Would you describe the mechanism(s) utilized to follow-up your program/service.**

  What are (is) the follow-up timeframe(s)?

  What was (is) the intent of this follow-up?

  What are (is) the follow-up indicator(s)?

  Who used (uses) the follow-up information and how?

Section I

FURTHER COMMENTS

Annexe 3

Examen des mécanismes d'évaluation
Interviews menées

Décembre

16 décembre 1994	Roger Lévesque (EST)
19 décembre 1994	*Charles Ramsey (EST) *Humphrey Sheehan (EST) Kelly Rogers-Sturgeon (EST)
20 décembre 1994	*Bill Richardson (EST)
21 décembre 1994	*Elaine Campbell (DRH-NB) Hope Brewer (EST)
27 décembre 1994	Dan Doyle (DRH-NB, SRSA)

Janvier

4 janvier 1995	Jayne Nicki (EST) Keith McAlpine (EST)
5 janvier 1995	*Claude Savoie (EST)
10 janvier 1995	*André Ferlatte (EST) *Robert McLeod (EST)
18 janvier 1995	Gizèle McCarthy (EST) *Michel Laroche (EST)
27 janvier 1995	Bill Smith (EST)

Février

2 février 1995	*Pamela Estabrooks-Nadeau (EST)
3 février 1995	Donald Chevarie (EST) *Maryanne Bourgeois (EST)

Annexe 4

CANADIAN EVALUATION SOCIETY
LA SOCIÉTÉ CANADIENNE D'ÉVALUATION

NEWSLETTER

Volume 14, Number 2 December 1994

Is There A Role For Evaluation In The Reinvention & Restructuring Of Public Services?

Burt Perrin is President of Burt Perrin Associates in Toronto and author of "Evaluation for Non-Evaluators: A Guide for Managers", forthcoming from Sage Publications Inc.

"Restructuring" and "reinvention" of public services is now the order of the day. All levels of governments in Canada are involved in major restructuring efforts, accompanied by the questioning of traditional approaches to addressing needs and delivering services. Just over one year ago, President Clinton unveiled his plan for reinventing the U.S. federal government in order to make it more efficient and effective and more responsive to the public's needs. European governments are also starting to question their role and the types of services they traditionally have been providing.

To some extent, this is a result of the cutting back of public services, in response to the fiscal crisis. But it is mainly a response to the widespread belief, among those on all sides of the political spectrum and from both inside and out of government, that too many public services are ineffective, inefficient, out of date, counter-productive or just plain irrelevant.

A major impetus for the "reinvention" of government services comes from David Osborne and Ted Gaebler in their book *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. They provide many impressive ideas, with numerous examples, for "reinventing" public services to make them more appropriate, effective, customer focused, efficient and accountable. They correctly emphasize the need to focus on outcomes rather than on activities or outputs.

But I find it astounding that Osborne and Gaebler, in an otherwise excellent book, make absolutely no mention of program evaluation as a tool to help! They appear to be unaware of the extensive evaluation activities across the United States, Canada and elsewhere. They stress the importance of measurement of results. But they provide no guidance about how to do this, other than to state that it will take many attempts and several years. Frankly, this is not good enough. And as evaluators, we know that it need not be the case.

Limitations of Some Traditional Approaches to Evaluation

To be sure, Osborne and Gaebler emphasize the need for performance measurement. But most evaluators know that the ongoing quantitative measurement of a limited number of performance indicators is only one, and not always the best, way of determining program effectiveness. Indeed, as Osborne and Gaebler document themselves in their book, measurement systems too easily can be misleading and detract from, rather than support, a focus on results and outcome, unless they are supplemented by other types of information. Inappropriate performance measurement systems can reward the wrong kinds of behaviour. They can encourage the keeping of statistics at the expense of providing services; they can reward providing services to the easy-to-serve rather than to those most in need; or

IN THIS ISSUE

Is There A Role for Evaluation In The Reinvention & Restructuring Of Public Services? 1
International Evaluation Conference 4
Joint Committee on Standards 6
By George! 7
Evaluation Abstracts 8

BEST COPY AVAILABLE

even reward totally inappropriate behaviours.

Quantitative measurement of a limited number of performance indicators can be very useful as indicators for the purposes of ongoing monitoring, flagging discrepancies, and raising questions which require examination through other means. But they are only that: incomplete indicators of what really may be going on. Peter Senge, for example, in his *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*, says with respect to assessment of customer service: "Focusing on what's easily measured leads to 'looking good without being good' – to having measurable performance indicators that are acceptable yet not providing quality service." W. Edwards Deming, the father of Total Quality Management and Statistical Process Control, similarly observes that "one cannot be successful on visible figures alone," because, as he states, the most important considerations are not quantifiable.

As Mintzberg documents in his latest book, *The Rise and Fall of Strategic Planning*, formalized performance measurement systems including PPBS (Program, Planning, Budgeting System), MBO (Management by Objectives), MBR (Management by Results) and similar systems have been major failures in both the public and private sectors for the above and other reasons.

Similarly, evaluation focused at the wrong levels not only can be misleading, it can impede effectiveness. For example, flattening of the organizational hierarchy is leading to greater decentralization of authority, including the use of self-managed worker teams in a number of organizations. But as Christopher Meyer has stated recently in the *Harvard Business Review*, traditional measurement systems designed from the perspective of senior management "not only fail to support the new teams but also undermine them. ... Such results measures tell an organization where it stands in its effort to achieve goals but not how it got there or, even more important, what it should do differently." Top-down evaluation approaches which do not actively involve or support "empowered" workers can leave them feeling and acting as if talk of decentralized decision-making is empty rhetoric.

I am finding that managers at all levels are increasingly recognizing the need for evaluation. But at the same time, they are expressing dissatisfaction with traditional approaches to evaluation, too often viewing evaluators as a burden rather than as a help. They frequently consider evaluators, with some justification, as being more concerned with identifying problems and shortcomings which are often beyond their own control, rather than in identifying what is going well or in providing practical constructive guidance for what could be done differently.

Making Evaluation Useful and Relevant in the Current Context

Where does this leave evaluation in the current context of restructuring? I believe that there are major opportunities for evaluation to play an invaluable role in this process – but only if we go about it in the right ways. Evaluation needs to demonstrate how it can add value. Otherwise, it runs the risk of being chopped itself, just like many other programs and activities.

For evaluation to be useful – and there is no point to it if it is not – it needs to be future rather than past oriented. It needs to place a greater priority on documenting what does work and why and on finding workable solutions to problems which are identified. It is appropriate for evaluation to ask challenging questions. But we need to be aware that change is stressful and difficult. It is not constructive for us to say what is wrong unless we are prepared to get involved in identifying new ways of doing things and in how to make the transition, including "going beyond the data" where it is helpful to do so.

Reinvention and restructuring is more than just cutting. It primarily means figuring out what needs to be done and new ways of doing things. As the Finance Minister, the Honourable Paul Martin recently said, government needs to act smarter. A prerequisite for this is organizational learning from experience. And evaluation is an essential tool in this regard. It can help program managers and staff identify what is working well and what needs improvement. It can help identify potential problems while they are still correctable, as well as opportunities for continual improvement. It can explain why some approaches are successful while others are less so, and what can be done to increase their effectiveness. Perhaps most importantly, we can help program managers and their staff "think evaluatively" and continually question the impact of what they are doing.

In order to make evaluation as useful as possible, we need to take more of a marketing approach to our work. We need to start by listening, to see ourselves as others see us. We have to avoid being self-congratulatory and to dismiss any criticism of evaluation out of hand as "defensiveness" of managers unwilling to face the truth. We need to adapt what we have to offer, as well as the way we operate, so that evaluation is perceived as – and indeed is – a tool which is used in improving programs, policies and activities.

For example, while there is a role for comprehensive, long-term evaluations, we need to aim more at quicker evaluations which provide the minimum amount of timely information needed to assist in making more informed decisions. Public sector managers are now realizing, as the

BEST COPY AVAILABLE

private sector has known for some time, that a delayed decision while waiting for more definitive information is a decision, frequently resulting in increased costs and missed opportunities.

Evaluators need to remember that involvement and ownership in evaluation is usually a prerequisite to utilization. For evaluation to have credibility and to create a commitment to act upon its implications, those who will be in a position to take or to support action need to be involved throughout the evaluation process. This means that evaluators must work in collaboration with program management and staff, as well as with other key stakeholders in some way. A "no surprises" approach is important. Our paramount objective must be the use of evaluation in some way, even if this comes at the sacrifice of a detached "objective" approach.

And especially given the context of major restructuring, it is essential to consider the unintended consequences of new directions. For example, cuts to one program may result in it achieving its own stated objectives, but sometimes at the expense of increased costs and demands in other areas. Solving one problem can sometimes result in the creation of several others. Of course, unintended consequences can be positive as well, sometimes in unexpected ways. Evaluation is most useful when it can identify these and other implications of new program directions as early as possible, while it is still possible to take corrective action. This is yet another reason why evaluation which only examines stated goals and objectives, using performance indicators fixed in advance, may be limited in usefulness.

Although it may appear counter-intuitive, restructuring and cost cutting frequently do not result in an improved financial situation or in improved productivity. Indeed, measures intended to cut costs can actually raise them. For example, a recent study by the Wyatt Company found that just six in ten U.S. companies engaged in restructuring managed to reduce their expenses and less than half succeeded in increasing their profitability or productivity or in improving customer service, even when these were primary objectives. Over half of the companies that downsized found it necessary to replace some of the employees who left.

Conclusion

Is there a role for evaluation in the reinvention and restructuring of public services? In my view, evaluation can serve as an essential tool in enabling organizational learning through experience and in improving the effectiveness of activities in both the public and private sectors, provided that it addresses the right questions in the right ways. There are now unprecedented opportunities to question traditional ways of operating and to identify new approaches to addressing needs. Organizations engaged in restructuring that neglect to use some form of evaluation to help them determine what is and is not working and why are almost certain to run into problems. But evaluation may need to reinvent itself to ensure that, in the current context, it is part of the solution and not part of the problem.

BEST COPY AVAILABLE

Annexe 5

Suggestions du personnel pour l'implantation d'une culture de l'évaluation

1. Si le projet d'évaluation coûte plus de 10 000 $, nous devons avoir un appel d'offres. Cela prend beaucoup de temps, sans compter qu'il n'y a souvent pas grand choix d'experts-conseils.

   Nous devrions avoir une banque de personnes-ressources parmi lesquelles nous pourrions choisir pour nous aider à mener des évaluations. Il pourrait s'agir d'experts-conseils autant à l'interne qu'à l'externe. Pour ceux de l'extérieur, nous pourrons recourir au système d'offre permanente.

2. Formation du personnel. Un tel groupe de personnes-ressources pourrait fournir une formation au personnel pour ce qui est des éléments fondamentaux de l'évaluation, notamment l'établissement d'objectifs, la conception d'indicateurs de rendement et les méthodes de collecte de données.

   Il a été signalé que trouver une personne-ressource appropriée, surtout du côté francophone, a posé un problème par le passé.

3. Le ministère devrait proposer un procédé d'approbation ayant l'évaluation comme composante intégrée. L'absence de la composante évaluation signifierait que l'approbation ne serait pas accordée. On constatera une opposition à une telle proposition, car, comme dans tout système, cela impose des contraintes; les gens offriront donc une résistance.

   «Tout comme le Comité des politiques et des priorités a formalisé l'exigence d'un plan de communications comme élément de toute demande soumise et que cela fait maintenant partie de la culture, il faudrait qu'un mécanisme d'évaluation soit exigé, devenant ainsi partie de la culture.»

4. Nous avons réussi à implanter une «culture des compétences» et une«culture des communications». La directive est venue d'en haut, d'un comité du Cabinet. Ces éléments font maintenant partie de la culture maison. La même chose s'est produite au gouvernement fédéral pour ce qui est de l'évaluation. Tout ce qui est soumis au Conseil du Trésor doit maintenant comporter une composante évaluation. [Certains diront que l'approche fédérale est trop autoritaire, trop imposée de l'extérieur et trop coûteuse pour nous.]

   Si nous nous orientons vers un fonctionnement davantage axé sur l'entreprise commerciale, un tel genre de «vérification globale» conviendrait très bien.

5. Le personnel a besoin de savoir comment l'évaluation peut lui rendre service. Une sensibilisation à cet égard s'impose, tant au niveau de la haute direction et des cadres supérieurs qu'à celui des cadres intermédiaires et du personnel de première ligne.

6. Un répondant du système des collèges propose qu'une série de vérifications soient effectuées au hasard, couvrant tous les programmes sur un cycle de cinq ans.

7. Il faudrait recruter des gens avec les compétences voulues pour établir un système d'évaluation et d'information.

8. Si les gens perçoivent que l'évaluation est juste et utile, plutôt qu'utilisée contre eux, ils seront en faveur.

9. L'évaluation doit avoir une image positive. Elle est maintenant perçue comme encombrante, coûteuse et inopportune.

10. Il faut indiquer pourquoi on veut faire des évaluations.

11. Chaque secteur doit se sentir important, dans un tel processus; autrement, on n'en tirera pas un avantage maximal.

12. Le Cabinet du premier ministre a parlé de faire fonctionner le gouvernement comme une entreprise commerciale. Ceci fait bien partie d'une entreprise. Il faudrait que ce soit considéré comme une évaluation du rendement.

13. L'évaluation doit être vue comme faisant partie de la planification stratégique.

14. Il faut chercher un équilibre entre le besoin d'évaluer et le besoin d'offrir des services. Nous ne pouvons consacrer 75 % de notre temps à l'évaluation et le reste aux programmes!

15. Une sensibilisation à la valeur de l'évaluation s'impose. Celle-ci a pour but d'améliorer les systèmes et les produits.

16. Peut-on montrer que l'évaluation permet de réaliser des économies? Elle serait alors beaucoup plus facile à faire accepter. Par exemple :
    - élimination de programmes redondants,
    - rentabilité,
    - moins de nouveaux efforts de formation nécessaires en vue de faire faire les choses comme il le faut du premier coup.

17. À-propos. L'évaluation doit répondre aux besoins du personnel ou de l'activité. «On doit s'en servir pour garder le pouls.»

18. Une attention doit être prêtée à l'évaluation dès le départ.

19. La direction doit faire montre d'un degré de confiance à l'égard des personnes qui mènent les évaluations (et leur motivation, leurs compétences et leur compréhension).

20. L'expression «évaluation» devrait faire partie du titre de la direction ou de la personne. Elle devrait aussi figurer dans le plan stratégique, dans la mesure du rendement et être poussée par le Comité exécutif.

21. Il faut une séance de formation des cadres à l'intention de la haute direction.

22. Un calendrier formel d'évaluation devrait être établi.

23. Il importe de faire connaître et d'utiliser de façon efficace les compétences et les systèmes d'information.

24. Un groupe autonome devrait être établi pour faire les évaluations pour le compte du gouvernement.

25. L'évaluation doit être rapide, utile et axée sur les circonstances du personnel, plutôt qu'être une autre exigence bureaucratique.

26. Des vérifications cycliques, ça marcherait.

27. Il faut refaire et redorer l'image de l'évaluation. Les évaluations aident les programmes à produire ce qu'ils sont censés produire.

28. Pouvons-nous nous mettre d'accord sur ce que nous devons savoir? Nous pourrions alors envisager les systèmes dont nous avons besoin pour recueillir les données.

29. «Personne ne me demande : "Surveilles-tu ceci?" Nous faisons d'abord les choses dont nous sommes tenus responsables. Donc, si nous voulons que les gens fassent des évaluations, il faut les tenir responsables de voir à ce qu'elles soient faites.»

30. L'évaluation marchera seulement si les gens sont engagés à l'égard des résultats déclarés des programmes.